REPORT OF THE

Auditor General
of New Brunswick

2000

+4

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

December 2000

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New
Nouveau Brunswick

The Honourable Bev Harrison
Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the Auditor General Act I am submitting my 2000 Report to the Legislative Assembly. Further, as required by article 13(1)(b), I am pleased to report that in carrying out my work I have received all the information and explanations required.

Respectfully submitted

Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Fredericton, N. B.
12 December 2000

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Table of Contents

Contents

Chapter 1 - Introductory Comments

Province had a deficit of $895.7 million 3
Legislation should be complied with 3
Now is the time to take action on governance issues 5
Protecting the safety of New Brunswickers 5
Our Province's forest lands 6
Opportunities for savings 6
Working with the Crown Corporations Committee 6
Our Office performance 7
The impact of government reorganization on our Report 7
Acknowledgements 7

Chapter 2 - Indicators of the Province's Financial Condition

Background 11
Scope 11
Financial results used in analyses 11
Results in brief 12
Sustainability 12
Flexibility 14
Vulnerability 16
Summary 18

Chapter 3 -Department of Agriculture and Rural Development - Review of Legislation

Background 23
Scope 24
Results in brief 25
Legislation reviewed 26
Purpose of legislation 28
Reporting effectiveness of legislation 29
Periodic review of legislation 29
Departmental accountability for achieving legislative purposes 30
Departmental enforcement system 32
Evaluation of legislation examined 33
Conclusion 35

Contents

Chapter 4 - Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness - Domestic Well Water Quality

Background 41
Scope 42
Results in brief 43
Communication of regulatory requirements 44
Monitoring and reporting on compliance 54
Enforcing regulations 65
Review of regulation 69
Measurement and reporting of program effectiveness 73
Domestic well water performance indicators 76

Chapter 5 - Department of Finance - Pension Plan Governance

Background 81
Scope 83
Results in brief 83
Governance structure 84
Questionnaire results and reporting 85

Chapter 6 - Department of Natural Resources and Energy - Private Forest Lands

Background 101
Scope 102
Results in brief 103
Mandate and responsibilities 103
Effectiveness of programs for private forest lands 126

Chapter 7 - Department of Supply and Services - Land Management Fund

Background 133
Scope 134
Results in brief 134
Role and responsibilities of the Land Management Fund (Fund) 135
Goals and objectives and policies and procedures 136
Inventory system 138
Due regard for economy and efficiency 143
Effectiveness of the Fund 144
Compliance with government policy 146

101-04755/

Contents

Chapter 8 - Department of Transportation - Engineering Consulting and Road Construction Materials

Background 153
Scope 154
Results in brief. 155
Purchasing engineering consulting services 155
Road construction materials 161
Assuring road construction quality 166
Conclusion 168

Chapter 9 - Follow-up on Prior Years' Audit Work

Background 171
Scope 171
Results in brief 172
Department of Economic Development and Tourism 173
Department of Education 180
Department of Health and Community Services. 180
Hospital Corporation Governance 184
Department of Human Resources Development 186
Department of Natural Resources and Energy 187
Department of Supply and Services 189

Chapter 10 - Financial Audits in Departments and Crown Agencies

Background 195
Scope 196
Financial audits in departments 197
Financial audits in Crown agencies. 203
Losses through fraud, default or mistake 207

Chapter 11 - Crown Agencies Audited by Others

Background 211
Scope 211
Delay in submitting financial statements and management letters 211
New Brunswick Power Corporation 212
Workplace Health, Safety and Compensation Commission of New Brunswick 212
Hospital Corporations 213

Contents

Chapter 12 - Special Report for the Crown Corporations Committee
NB Agriexport Inc.

Background 217
Scope 217
Results in brief 218
Accountability 218
Approved activities 220
Compliance 221
Governance 222
Expenses 225
Revenues 227

Chapter 13 - Special Report for the Crown Corporations Committee
Arising from Hearings with Regional Hospital Corporations

Background 231
Scope 232
Results in brief 232
Observations on the process 232
Discussion points on key themes raised at meetings 236

Chapter 14 - Office of the Auditor General

Background 247
Office Role and Relevance 247
Performance Indicators 248
Financial Information 251
Staff Resources 252

Exhibit

Sections of the Auditor General Act relevant to the responsibilities of the Auditor General 257

Chapter 1
Introductory Comments

Contents

Province had a deficit of $895.7 million 3
Legislation should be complied with 3
Now is the time to take action on governance issues 5
Protecting the safety of New Brunswickers 5
Our Province's forest lands 6
Opportunities for savings 6
Working with the Crown Corporations Committee 6
Our Office performance 7
The impact of government reorganization on our Report 7
Acknowledgements 7

Introductory Comments

1.1 I like to use the opening chapter of my annual Report to reflect on the results of our work during the past year and to identify themes or common areas for improvement. In the past this has resulted in a number of general recommendations being made to the government as a whole rather than to individual departments. I believe this type of commentary is valuable to the Members of the Legislative Assembly.

1.2 For instance, last year I made some suggestions in my opening chapter that, if implemented, should improve the decision-making process in government. I also recommended that the government bring Crown agencies into the performance measurement initiative and establish government-wide goals that reflect the highest priority items for government and New Brunswickers.

1.3 I have similar observations this year, but I will comment first on the government's financial results for the year ended 31 March 2000.

Province had a deficit of $895.7 million

1.4 As reported on the Statement of Revenue and Expenditure, the Province incurred a deficit of $895.7 million for the year. This large deficit resulted from recording the Fredericton to Moncton highway as a capital lease. This was the proper accounting treatment for the highway once the tolls were removed, and it resulted in the Province recording an expenditure of $903.8 million in the fiscal year. We agreed with the government's presentation of this transaction as an unusual item because it clearly shows the cause of the deficit. However, it is clearly inappropriate to disregard this expenditure when discussing the results for the year.

1.5 I believe this clarification is necessary because there have been reports that the government ended the year in the black. I had hoped that the Major Variance Analysis that appears with the financial statements in Volume 1 of the Public Accounts would have clearly explained the financial result for the year, but my understanding at the time of writing this chapter is that this will not happen.

Legislation should be complied with

1.6 Every year the Legislative Assembly makes major decisions that affect the lives of New Brunswickers by approving new legislation or making amendments to old legislation. These decisions put into action the policy direction of the government of the day. Legislation gives the administration the authority to act.

1.7 It would be expected that once legislation is approved it is implemented and enforced as intended. This would be a reasonable assumption by the Members and the public at large. However, as I noted in my 1998 and 1999 Reports, we found instances where legislation was not being followed. I was surprised at this, because I would have expected that the government, through which all legislation passes, would have ensured there was compliance with all provisions. Or else the legislation would have been amended.

1.8 As a result of finding examples of non-compliance, and the strong belief that government has a fundamental responsibility to ensure its own legislation is being implemented and administered as intended, we undertook a special project in the former Department of Agriculture and Rural Development (Chapter 3). This project examined six pieces of legislation. Our conclusion was that three of them were not achieving their intended purposes. In two cases the Department of Justice did not feel it was able to enforce the legislation and as a result there has been defiance of the legislation without any consequences.

1.9 We experienced other problems with legislation as a result of work in other areas. Following our work on Domestic Well Water Quality (Chapter 4) we are of the opinion that the government does not have an adequate enforcement system to ensure that all affected parties comply with the Water Well Regulation and the Potable Water Regulation. In our chapter on Private Forest Lands we noted that some of the definitions and provisions in the *Crown Lands and Forests Act* are vague and confusing. We were surprised to learn during the hearings with the regional hospital corporations (Chapter 13) that the Minister of Health and Wellness had not been formally approving all corporation budgets in a manner consistent with the *Hospital Services Act* and Regulations.

1.10 As government continues to downsize through the implementation of the early retirement program, the risk increases that more and more legislation will not be given the attention that legislators, and the public, expect. There is also the risk that resources assigned to ensuring compliance with legislation could be diverted to more pressing issues due to limited resources.

1.11 As a result of our work in the Department of Agriculture and Rural Development we made a number of observations which may apply across government. I raise them here for the benefit of the Members of the Legislative Assembly.

1.12 We noted that there is no reporting to the Legislative Assembly on the effectiveness of the six pieces of legislation we reviewed. Nor does the Legislative Assembly receive any feedback on how well the Department is administrating the legislation it has been assigned. We recommended that the Legislative Assembly be given written reports on

a regular basis on the effectiveness of legislation in meeting its intended purpose. And that the Department uses its Annual Report to inform the Legislative Assembly how well it is doing in administering the legislation it has been assigned.

1.13 I believe that this type of reporting on a government-wide basis would result in legislation receiving the on-going attention it deserves and should result in improved compliance and effectiveness.

Now is the time to take action on governance issues

1.14 Three of our chapters this year examined various governance issues: Pension Plan Governance (Chapter 5), NB Agriexport (Chapter 12) and Regional Hospital Corporations (Chapter 13). One common theme that arose from our work this year is that the government could be doing a better job of holding these organizations accountable. For instance in the case of the pension plans, the governing body, being either the Minister of Finance or Board of Management, does not approve objectives or performance measures that could be used to hold the pension administrators and managers accountable. NB Agriexport does not prepare an annual report and until last year never appeared before the Crown Corporations Committee. And in the case of the regional hospital corporations there is confusion between the Minister of Health and Wellness and the corporations as to what services are to be provided under the New Brunswick Hospital System Master Plan.

1.15 We have been examining governance issues in Crown corporations and government agencies since 1996 and we have consistently found shortcomings. As a result, I strongly recommend that the government implement contemporary governance practices for all Crown corporations and agencies. This would involve the government approving strategic plans and objectives and receiving regular reports on results. It would also involve setting guidelines for the manner in which the various boards are to operate.

1.16 I note that the government is reviewing the need for its various agencies, boards and commissions. Now would be an appropriate time for clearly establishing the framework under which remaining organizations will operate. I believe the results of the work we have done over the past five years would provide helpful reference material in creating this framework.

Protecting the safety of New Brunswickers

1.17 My Office has had an interest in the themes of public safety and the environment for the past couple of years. This year we decided to address the quality of water for individuals with domestic wells. As a result of this work we noted instances where aspects of the regulations were not being followed. For instance homeowners are notified of water test results well after the three-day limit set out in regulation and there is little consistency as to when boil orders are given. And for wells that are dug, as opposed to drilled, the regulations have not been enforced. We set out all our findings and recommendations in Chapter 4.

1.18 A concern that I have is that after having examined the safety of our ambulances in 1998, the inspection of food service establishments in 1999, and the work on domestic wells this year, serious shortcomings exist in areas where I would not have expected them. While we have no evidence that these shortcomings have resulted in injury, sickness or death, we definitely feel there is room for improvement. We were pleased to see the government create the new Department of Public Safety that will consolidate a number of public safety programs in one area. It is imperative however that all services with safety implications be reviewed and appropriate action taken to ensure that procedures are being followed in a manner consistent with legislation, regulation or policy.

Our Province's forest lands

1.19 New Brunswick is Canada's most forested province with 85% of its land covered with forests. These forests provide a habitat for fish and wildlife, recreational opportunities for citizens and are an important generator of industrial activity. The government plays an important role in ensuring that the forest is properly managed to provide a sustainable resource for all citizens.

1.20 Our focus this year was on Private Forest Lands (Chapter 6) and the role they play in being the primary source of timber for wood processing facilities in the Province. As a result of this work we have concluded that a lot needs to be done to ensure that this important component of our provincial forest land is properly managed. If this component does not properly fulfil its intended purpose there will be increased pressure on Crown land and the government's ability to provide a sustainable forest resource.

Opportunities for savings

1.21 In Chapter 7 we report on the work we performed on the Land Management Fund. Our interest in performing this work was to see if surplus land was being properly managed. In our view there should be guidelines to assist in the disposal of long-held properties and in determining when to obtain external property appraisals. We also noted that the government does not have one central land inventory system that could be used to better manage this valuable asset. In Chapter 8 we examine the process the Department of Transportation follows when purchasing engineering consulting services. We recommended that all engineering consulting firms have the opportunity to express an interest in any available work and that the Department ask for proposals from those that are considered to be qualified. Cost should be a determining factor in making the final decision between firms.

Working with the Crown Corporations Committee

1.22 We were very pleased to have been asked by the Crown Corporations Committee to assist during its hearings with the regional hospital corporations. This year was the first time the hospital corporations appeared before the Committee, something we had been encouraging for some time. We saw this as a very important step in improving the accountability of the hospital corporations for the over

$600 million of taxpayers money which they spent in 1998-99. So we were pleased to assist the Committee in developing its line of questioning and by preparing a report on our observations for their consideration. Our report to the Committee is found in Chapter 13.

Our Office performance

1.23 In most of our work we examine the extent to which a Department or Crown agency has commented on its performance, either in delivering a service or in meeting annual objectives or performance indicators. We will make recommendations when we believe they are warranted.

1.24 We are constantly reminded of our own responsibility in this area, because we too must be efficient and accountable. Chapter 14 represents our annual accountability report, which we believe is in compliance with the government's annual report policy. There we report on our goals, performance indicators and results. Last year I expressed a concern over our failure to complete our financial audits on a timely basis. This was not a problem this year as 19 of our 25 audits were completed by 30 September, and those that weren't were beyond our control.

1.25 As for doing our work within the time allotted, we had excellent results on our financial audits but we are still experiencing problems with our value-for-money work. We continue to examine the causes of this and we make changes in our approach as we move forward.

1.26 We have a performance indicator that 60% of all professional paid time in our Office be spent directly on audit work. The actual figure for 1999 was 57.94%. Internally we have target percentages for each employee group. This information tells us that our senior management group needs to spend more time directly on audit work.

1.27 In summary we did not meet three of our performance indicators but we had positive results on the other five.

The impact of government reorganization on our Report

1.28 Effective 1 April 2000, government restructured its operations. New departments were created, and departmental responsibilities shifted. The bulk of our audit work included in this Report was completed prior to the reorganization. As a result, in many cases we have used the old departmental names in our chapters, indicating where appropriate the new departmental title. In areas where our work was more recent, we have used the new departmental name. We hope the reader will not find this too confusing.

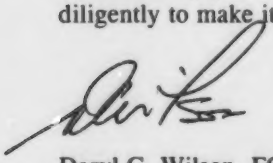
Acknowledgements

1.29 I was very pleased this year with the progress we made in completing our financial audits of Crown corporations and government agencies within our time budget and before our target date of 30 September. This would not have been possible without the

co-operation and extra effort by the staff in those corporations and agencies. I acknowledge their effort and say thank you.

1.30 I also want to recognize the Crown Corporations Committee for their willingness to involve my Office in the hearings with the regional hospital corporations. As an Office we recognize the importance of holding departments and Crown corporations accountable and we also recognize that the techniques and processes to achieve this are not well understood. It was a positive experience for my staff to work with the Committee and to assist them in this matter.

1.31 Although it is my honour to submit this Report, I am indebted, as I am every year, to the staff in my Office who worked so hard and diligently to make it possible.



Daryl C. Wilson, FCA
Auditor General

Chapter 2
Indicators of the Province's Financial Condition

Contents

Background 11
Scope 11
Financial results used in analyses 11
Results in brief 12
Sustainability 12
Flexibility 14
Vulnerability 16
Summary 18

Indicators of the Province's Financial Condition

Background

2.1 In 1997, a research report published by the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) defined financial condition as a government's "financial health as measured by sustainability, vulnerability and flexibility, looked at in the context of the overall economic and financial environment."[1]

Scope

2.2 The purpose of this chapter is to provide readers with useful information about the Province's financial condition using the CICA research report as a guideline.

2.3 Though many potential indicators of sustainability, vulnerability and flexibility were considered in preparing the research report, only ten indicators were found which were relevant, necessary, measurable and clear to users of government financial information. Of these, our Office has concluded that six can be considered meaningful in the context of the Province of New Brunswick. They are:

Sustainability	· *Net debt as a percentage of gross domestic product (GDP)*
	· *Change in net debt and GDP*
Flexibility	· *Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue*
	· *Own source revenue as a percentage of GDP*
Vulnerability	· *Federal government transfers as a percentage of total revenue*
	· *Foreign currency debt as a percentage of total debt for provincial purposes*

Financial results used in analyses

2.4 In this chapter, our analysis is based on the current year financial statements as presented in the Public Accounts. Prior year numbers used in our analyses may include restated figures obtained from the Office of the Comptroller.

2.5 The 31 March 2000 financial statement expenditure figures include $903.8 million relating to the capital cost of the Fredericton to

1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Moncton Highway. This adjustment results in a one-time increase in expenditure and a corresponding increase in net debt of $903.8 million in 2000.

Results in brief

2.6 In general, the five-year trends in sustainability, flexibility and vulnerability show that the Province of New Brunswick's financial condition has improved except for the proportion of federal government transfers to total provincial revenue (vulnerability).

2.7 The two-year trends in sustainability, flexibility and vulnerability are not as favourable as the five-year trends.

2.8 Some of the unfavourable impact on flexibility and sustainability shown by the two-year trend can be attributed to the adjustment in 2000 to record the capital cost of the Fredericton to Moncton highway.

Sustainability

2.9 Sustainability is the degree to which a government can maintain existing programs and meet existing creditor requirements without increasing the debt burden on the economy.[1]

2.10 It is now well understood by the general public that increases in the cost of servicing the public debt can directly impact the quantity and quality of programs and services to which the public has access. Accordingly many provinces, including New Brunswick, are striving to reduce their debt in order to ensure an optimum amount of funding is allocated to programs and services.

2.11 There are circumstances when governments may tolerate increases in their debt load. For example, when revenues are increasing, a higher cost of servicing the public debt might be tolerated without impacting existing programs and services. However, the ability to generate such revenues (e.g. through taxes, user fees, or licenses) is closely linked to the performance of the economy.

2.12 Therefore, any growth in New Brunswick's debt must remain in line with growth in the economy to ensure that our Province can sustain its programs and services. If debt is growing faster than the economy, New Brunswick will suffer reduced capacity for sustainability. Programs and services offered to the public may eventually suffer.

2.13 Gross Domestic Product (GDP) is the total value of all goods and services produced in the province during a specific period. GDP is often used to measure the growth of the economy.

---

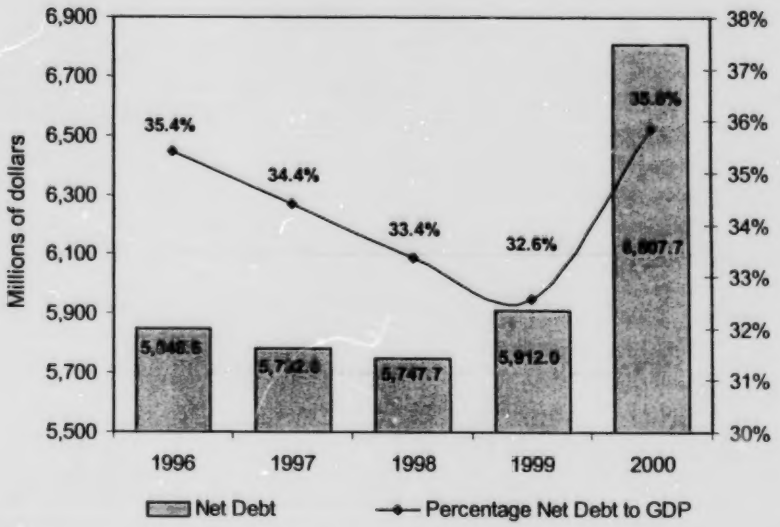
1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

Net debt as a percentage of GDP as a measure of sustainability

2.14 Net debt is an accounting measure of the extent to which total liabilities of the Province exceed financial assets. The net debt of the Province increases with deficits and decreases when surpluses are experienced. The financial statements for 2000 indicate that net debt stands at $6,807.7 million - $959.1 million more than its level five years ago.

2.15 However, the New Brunswick economy has also grown. Exhibit 2.1 shows that the Province's net debt to GDP ratio decreased (favourable) in the period 1996 to 1999 – showing the Province's increasing ability to sustain existing programs and services. In 2000, however, the growth in net debt exceeded growth in the economy (unfavourable) after the adjustment for the Fredericton to Moncton highway is considered. Excluding the effects of the Fredericton to Moncton highway, the five-year trend for this indicator is favourable.

Exhibit 2.1
Net debt as a percentage of GDP[1] for the last five years



2.16 The 1999-00 provincial budget forecast called for nominal GDP growth to be 4.6% in 2000. Currently, the average of private sector forecasts of nominal 2000 GDP growth is 3.5%. Should these private sector forecasts be accurate the effect on our chart would be less favourable.

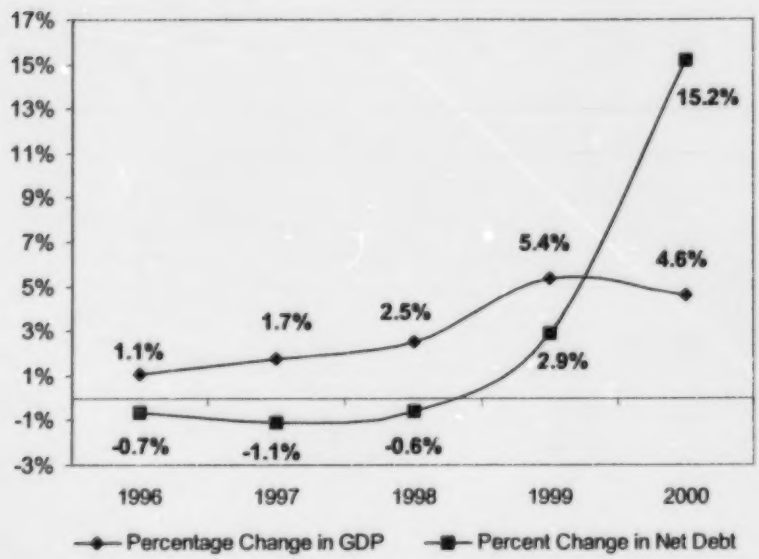
Change in net debt and GDP as a measure of sustainability

2.17 The Province can influence sustainability in two ways: by increasing surpluses (decreasing deficits) and by increasing growth in the economy. Though governments use various political, legislative and regulatory powers to stimulate the economy, the effect is neither guaranteed nor timely.

1. GDP information provided by N. B. Department of Finance.

2.18 The rate of growth in the surplus or deficit and their impact on net debt is much more controllable. Exhibit 2.2 shows that the Province experienced economic growth in excess of growth in the net debt (favourable) from 1996 to 1999. In 2000 there is a reversal in this trend because of the effects of the Fredericton to Moncton highway.

Exhibit 2.2
Change in net debt and GDP[1] for the last five years



Flexibility

2.19 Flexibility is the degree to which a government can increase its financial resources to respond to rising commitments, by either expanding its revenues or increasing its debt burden.[2]

2.20 Funding for programs and services is provided by either revenue or borrowing during the year. It is a useful measure of flexibility to know to what extent the Province is able to raise revenue from existing and potential sources should new commitments arise.

Own source revenue as a percentage of GDP as a measure of flexibility

2.21 One could assume that any additional funding for new programs or services might not be possible from existing revenue sources. A reasonable alternative would be to raise revenue from new provincial sources. However, the Province is only able to extract a finite amount of dollars from the economy of New Brunswick before the economy begins to falter. Though the exact capacity of the economy to bear such a burden is not known, one can determine the relative increase or decrease over time.

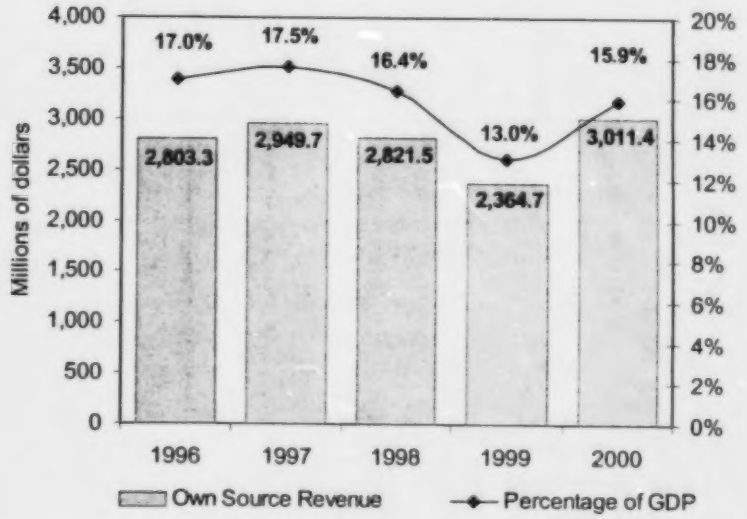
1. GDP information provided by N.B. Department of Finance.
2. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants

2.22 Exhibit 2.3 shows the extent to which the Province has removed dollars from the provincial economy through taxes and user fees/licenses during the last five years.

2.23 This exhibit shows that the dollars extracted by the Province from the New Brunswick economy as a percent of GDP gradually decreased (favourable) from 1997 to 1999. This indicates an increase in flexibility. In 2000 this trend in provincial own-source revenue reversed (unfavourable) and in 2000 it stands at 15.9% of New Brunswick GDP. However, the percentage in 2000 remains lower than in 1996 through 1998 (favourable).

2.24 The large reduction in own-source revenue in 1999 was due to a $450 million one-time write-down in the Province's investment in the New Brunswick Power Corporation.

Exhibit 2.3
Own source revenue as a percentage of GDP[1] for the last five years



Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue (or "interest-bite") as a measure of flexibility

2.25 One of the most publicized factors which affects the flexibility of governments is the cost of servicing the public debt.

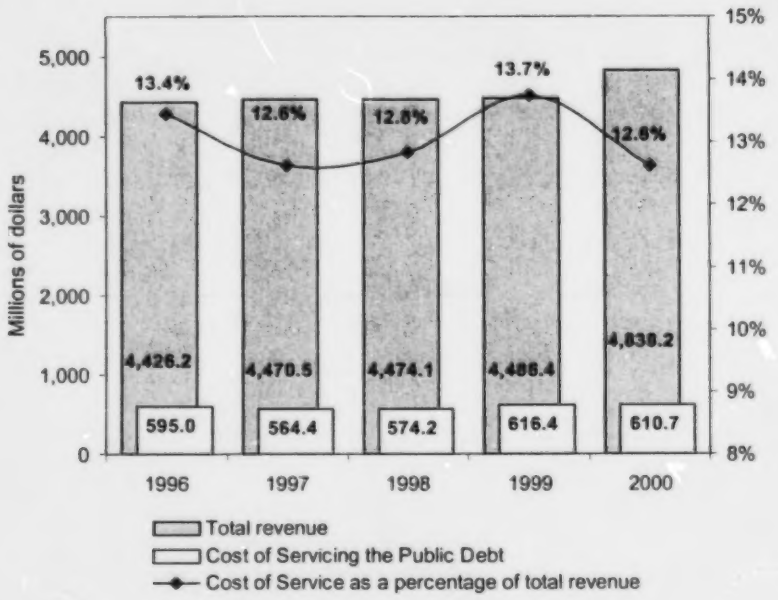
2.26 The cost of servicing the public debt is comprised mainly of interest on the funded debt of the Province. It also includes foreign exchange paid on interest and maturities during the year, the amortization of foreign exchange gains and losses, and the amortization of discounts and premiums which were incurred on the issuance of provincial debt. It does not include principal repayments on the funded debt of the Province.

---

1. GDP information provided by N. B. Department of Finance.

2.27 Exhibit 2.4 shows debt servicing costs as compared to total provincial revenue for the last five years.

Exhibit 2.4
Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue for the last five years



2.28 This exhibit shows the cost of servicing the public debt decreased in 2000 over 1999 but is only $6 million lower than its 1999 peak of $616.4 million. It also shows that the Province has decreased its overall "interest-bite" percentage from its 1996 level of 13.4% to its current level of 12.6%. This indicates that the Province has more of its total revenues available for current needs today than it did five years ago. Since 1998 there has been a decrease (favourable) in the cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue.

Vulnerability

2.29 Vulnerability is the degree to which a government becomes dependent on, and therefore vulnerable to, sources of funding outside its control or influence, both domestic and international.[1]

2.30 Funding for programs and services can only come from two sources: revenue or borrowing.

Federal government transfers as a percentage of total revenue as a measure of vulnerability

2.31 In 2000, 38% of the Province's total revenue came from federal transfers. This is significant because revenue from federal sources is not considered to be as controllable as revenue generated in the Province.

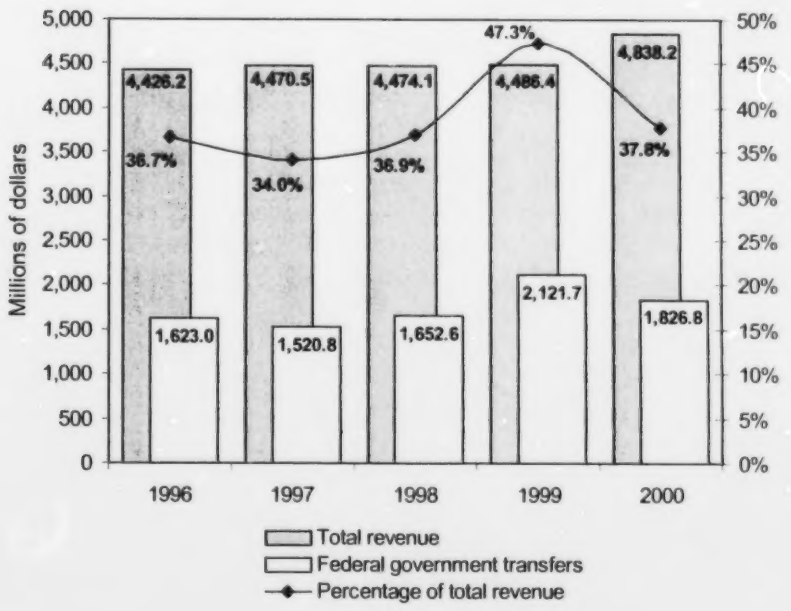
2.32 Own-source revenue is more controllable because the government can directly impact the amount generated using tax

1. *Indicators of Government Financial Condition*, 1997 published by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

legislation as well as implementation or adjustment of user-fees/licensing rates. Federal transfers are subject to very different variables - few of which are under the jurisdiction of the provincial government. Federal fiscal policy decisions can severely impactprovincial governments by determining the amount and timing of future transfers.

2.33 Increasing New Brunswick's reliance on federal transfers will leave the Province more vulnerable to variables outside of its own control. Exhibit 2.5 details the Province's reliance on federal transfers over the last five years.

Exhibit 2.5
Federal government transfers as a percentage of total revenue for the last five years



2.34 This exhibit demonstrates that approximately 38 cents of each dollar of revenue received by the Province comes from the federal government. Though fluctuations have occurred over the last five years the trend has been generally unfavourable. In 2000 there has been a decline (favourable), although the percentage remains higher than in 1996 through 1998.

Foreign currency debt as a percentage of total debt for provincial purposes as a measure of vulnerability

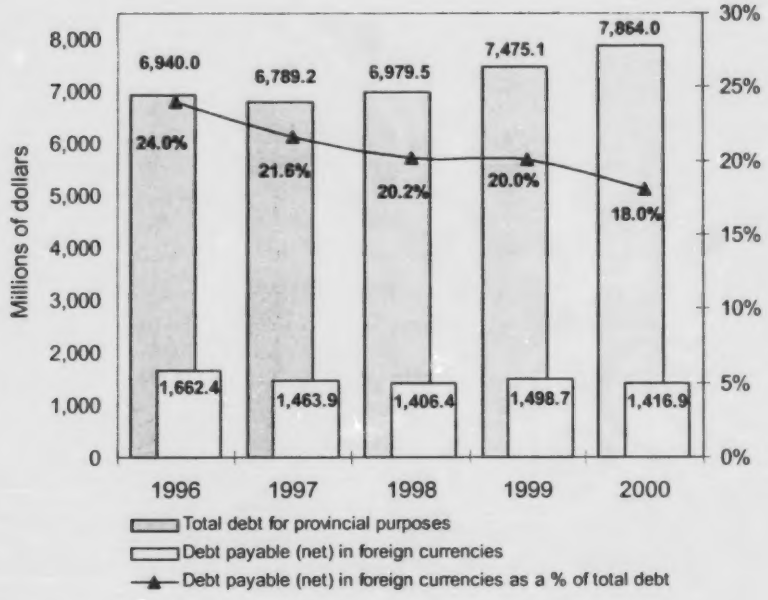
2.35 When borrowing is required, there are choices to be made by the Province. For instance, if the Province chooses to issue its debt in a foreign currency instead of Canadian dollars, the Province will assume the risk of foreign exchange fluctuations. Such fluctuations can increase or decrease the amount ultimately payable in Canadian dollars for interest, and later, redemption of foreign currency debt.

2.36 Exhibit 2.6 shows the relationship of foreign currency debt to total debt for provincial purposes over the last five years. The Province

has several alternatives to reduce (hedge) the risk associated with debt repayable in foreign currencies:

- purchasing assets denominated in foreign currencies for the Province's sinking fund;
- entering into debt swap agreements which allows repayment of the debt in Canadian dollars; and
- entering into forward contracts (which allow the Province to purchase foreign currency at a stipulated price on a specified future date).

Exhibit 2.6
Exposure to foreign currency risk for the last five years



2.37 The exhibit reflects the Province's exposure to foreign currency risk after eliminating the effect of hedges against foreign currency fluctuations.

2.38 The above exhibit demonstrates that the Province's vulnerability to foreign currency risk has declined (favourable) over the last five years. The overall exposure has decreased (favourable) from its 1996 level of 24% to 18% in 2000.

Summary

2.39 Exhibit 2.7 summarizes the financial indicators used in this chapter and outlines the impact of the two and five-year trends on the financial condition of the Province.

2.40 In general, the five-year trends in sustainability, flexibility and vulnerability show that the Province of New Brunswick's financial

condition has improved. The only exception is federal government transfers as a percentage of total revenue.

2.41 The two-year trends for all of the indicators are not as favourable as the five-year trends. Some, although not all, of this impact is attributable to the required adjustments to net debt for the Fredericton to Moncton highway.

Exhibit 2.7
Summary of financial indicators

Financial Indicator	2000	Impact on Financial Condition of the Province	
		2 year trend	5 year trend
Sustainability			
Net debt as a percentage of GDP	35.8%	Unfavourable	Favourable
Change in net debt and GDP	15.2%/4.6%	Unfavourable	Favourable
Flexibility			
Own source revenue as a percentage of GDP	15.9%	Unfavourable	Favourable
Cost of servicing the public debt as a percentage of total revenue	12.6%	Favourable	No significant change
Vulnerability			
Federal government transfers as a percentage of total revenue	37.8%	Favourable	Unfavourable
Foreign currency debt as a percentage of total debt	18.0%	Favourable	Favourable

Chapter 3
Department of Agriculture and Rural Development Review of Legislation

Contents

Background 23
Scope 24
Results in brief 25
Legislation reviewed 26
Purpose of legislation 28
Reporting effectiveness of legislation 29
Periodic review of legislation 29
Departmental accountability for achieving legislative purposes 30
Departmental enforcement system 32
Evaluation of legislation examined 33
Conclusion 35

Department of Agriculture and Rural Development Review of Legislation

Background

3.1 Legislators spend a significant portion of their time in the Legislative Assembly debating proposed new legislation and amendments to existing legislation. After they have determined that there is a need for legislation in a particular area, it becomes their responsibility to ensure that the legislation they ultimately approve can be effective in meeting its intended purposes. Therefore, legislators should be held accountable for providing a legislative framework within which an identified need can be effectively met.

3.2 As administrators of that legislation, departments have a key role in ensuring legislation actually achieves its intended purposes. Departments to which the legislation has been assigned should therefore be held accountable for administering it efficiently and effectively within the framework established by legislation.

3.3 During the past couple of years, we have expressed concern that legislation is not always complied with within government. Several instances where legislation has not been complied with have been reported in recent Reports of the Auditor General. For example, the Board of the New Brunswick Liquor Corporation did not select their corporate CEO despite the fact that the *New Brunswick Liquor Corporation Act* gives the Board the power to do so. In another case, the *Financial Administration Act* required that all government contracts be submitted to the Comptroller, but this was not happening. The work reported on in this chapter is, in part, in response to concerns such as these.

3.4 A review of legislation could have been undertaken in any department of government. However, during a preliminary review of the Department of Agriculture and Rural Development we noted that the Department had been assigned responsibility for between thirty and forty pieces of legislation, by far the most of any department of government. Departmental representatives expressed some concern with the effectiveness of certain pieces of legislation and the resources available to administer them. Given an environment of limited

+1

resources, we felt the risk of effectiveness and administrative problems with individual pieces of legislation would be much greater considering the large number of Acts and Regulations under departmental administration. Therefore, we decided to build a project around the review of a sample of legislation administered by the Department of Agriculture and Rural Development.

3.5 Despite the fact that the legislation reviewed in this project was all under the administration of the Department of Agriculture and Rural Development, we feel that the findings of the project have wider applicability. In our opinion the legislation we reviewed represents a good cross section of provincial legislation in general. Therefore, we believe that the general recommendations we make in this chapter may be applied to all government departments, and not just to the Department of Agriculture and Rural Development.

3.6 Subsequent to the completion of the conducting phase of this review, a major reorganization of government departments was announced. The bulk of legislation formerly handled by the Department of Agriculture and Rural Development will likely become the responsibility of the new Department of Agriculture, Fisheries, and Aquaculture. However, due to the uncertainty surrounding the eventual assignment of the legislation we reviewed, we refer to the old department in this chapter.

Scope

3.7 The objectives of our review of the Department of Agriculture and Rural Development legislation were the following:

> *To determine if appropriate systems and practices are in place:*
>
> - *to ensure compliance with legislation;*
> - *to measure and report on the effectiveness of the legislation; and*
> - *to ensure that resources committed to the administration of legislation are managed with due regard for economy and efficiency.*

3.8 When we speak of effectiveness in this chapter, we are referring to how well the concerns that led to the establishment of legislation are being met under the established legislative framework.

3.9 The audit project included making an assessment of how well the Department was meeting its administrative responsibilities pertaining to legislation it had been assigned. Also, we attempted to determine if these results were being adequately measured and reported to the Legislative Assembly.

3.10 In order to allow for sufficient depth in our review, we chose to review a total of six pieces of legislation. We selected a mix of new and

older legislation, and ensured that it covered various areas of the Department and the agriculture industry in general. In addition to reviewing the selected Acts and Regulations, we conducted interviews with departmental staff, reviewed related documentation, and performed walkthroughs and some additional testing on administrative systems.

Results in brief

General

3.11 None of the six pieces of legislation we reviewed included a purpose section that would help readers to understand why the legislation was put in place or give them a benchmark for measuring the degree to which the legislation has been successful. We recommend that a clear statement of purpose be included in all new or amended legislation.

3.12 There was no reporting to the Legislative Assembly that provided information on the effectiveness of any of the six pieces of legislation we reviewed. We recommend that the Legislative Assembly be provided with regular written reports on the effectiveness of legislation in meeting its intended purpose. These reports should include comments on all legislation under the administration of a Department.

3.13 There are no regularly scheduled reviews of any of the six pieces of legislation we looked at. Such reviews would identify problem areas in the administration of, compliance with, and enforcement of that legislation and suggest appropriate actions to take to improve the situation. However we did note that five of the six have been subject to varying degrees of review in the past few years, some very extensive. Only the *Apiary Inspection Act* has not been looked at recently, although the Regulation under that Act was drafted in 1997.

3.14 The Department is providing no feedback to the Legislative Assembly through its annual report as to how well it is doing in administering the legislation it has been assigned. Since the effective and efficient administration of assigned legislation is an integral part of the duties of the Department, we feel that the Department should be reporting on its performance in this area.

3.15 We are concerned that the recently-announced downsizing of the Department may mean that less resources are allocated to the administration of these and other pieces of legislation addressing agricultural issues. This may mean that the effectiveness of legislation will be reduced.

3.16 Departmental representatives noted two recent cases, one under the *Topsoil Preservation Act* and the other under the *Potato Disease Eradication Act*, where the Department of Justice did not feel it was able to enforce the legislation in obvious cases of non-compliance. This led to continued defiance of the legislation. In

general, we feel that a lack of successful enforcement activity will lead to a higher level of non-compliance than would otherwise be the case, thereby reducing the effectiveness of legislation.

Specific to legislation

3.17 We found that the *Apiary Inspection Act*, the *Topsoil Preservation Act*, and the *Agricultural Land Protection and Development Act* were not achieving their purposes as interpreted by the Department. Based upon our review, we believe that these pieces of legislation cannot achieve their purposes unless additional resources are assigned within the Department or legislative changes are made or both.

3.18 We recommended that the Department consider the continued need for legislation to support the apiary industry in the Province and make appropriate recommendations with regard to the *Apiary Inspection Act* and Regulation to government.

3.19 We recommended that the Department develop a workable alternative to the current *Topsoil Preservation Act* and Regulation that will better achieve the purpose of the original legislation.

3.20 We recommended that appropriate steps be taken to improve the effectiveness of the *Agricultural Land Protection and Development Act* in achieving its purpose of allowing farmers to farm without undue restrictions and to protect farmland from urban sprawl. This will require improvements in rural land use planning in general, not just amendments to this Act and Regulations.

3.21 We recommended that the Department consider extending the coverage of the *Livestock Operations Act*.

Legislation reviewed

3.22 We reviewed six pieces of legislation administered by the Department of Agriculture and Rural Development pursuant to this project. They were:

- *Agricultural Development Act* – New Entrant Farmer Loan Regulation;
- *Agricultural Land Protection and Development Act* and Regulation;
- *Apiary Inspection Act* and Regulation;
- *Livestock Operations Act* and Regulation;
- *Potato Disease Eradication Act* and Regulation; and
- *Topsoil Preservation Act* and Regulation.

3.23 There are many reasons why legislation might not be effective in meeting its purposes.

- It might be poorly drafted or poorly conceived.
- Circumstances might have changed since the legislation was drafted or last amended.

- There may not be enough resources provided to the responsible Department for necessary administrative activities to take place.
- The Department assigned responsibility may not be administering the legislation appropriately.

3.24 In our opinion, legislators can greatly enhance the potential success of a piece of legislation by ensuring that three key requirements are in place before an Act is approved.

3.25 First, the legislation must have a clearly stated purpose that is documented within the Act itself. This will allow stakeholders to understand what is intended. It also provides a benchmark they can use in evaluating the "success" of the legislation. As well, having a clearly stated purpose within the Act will allow future legislators to consider whether the purposes of the legislation are still valid in light of changing societal needs.

3.26 Second, the Legislative Assembly must be committed to providing sufficient resources on an ongoing basis through the budget approval process to allow the responsible Department to effectively administer the Act and related Regulations. Every piece of legislation that is enacted has a cost, both to those who must comply with it and those who must administer it. Inherent in the decision to legislate is a consideration of whether the benefit of having a piece of legislation in place outweighs the costs of administering and complying with it.

3.27 Third, success in achieving the purposes of the legislation must be reported back to the Legislative Assembly. There should be two distinct components to this feedback. A report indicating the effectiveness of the legislation in meeting its stated purposes will allow legislators to determine if changes to the legislation are warranted in order to ensure that legislative purposes are achieved. Additionally, reporting will be necessary that provides assurance that the Department is administering the legislation appropriately. Feedback to the Legislative Assembly of the type discussed in this paragraph will allow legislators to satisfy themselves that the work that went into drafting and approving legislation has led to the desired results. If it has not, it will allow them to take corrective action.

3.28 In this chapter, we will be addressing the above areas, as well as areas more specific to the administration of the six individual pieces of legislation we reviewed. The sample of legislation taken from the Department of Agriculture and Rural Development indicates that some provincial legislation is ineffective. Because our review was limited to one department, we cannot say how common this problem is. However, it is an area that is so intrinsic to the role of the Legislative Assembly that even a limited indication of problems should be a cause for concern.

3.29 For illustrative purposes we have also included our detailed observations and recommendations on one of the pieces of legislation we examined, the *Topsoil Preservation Act* and Regulation, in an appendix to this chapter. That particular piece of legislation has not been effective in achieving the purposes for which it was intended.

Purpose of legislation

3.30 None of the six pieces of legislation we reviewed included a purpose section that would help readers to understand why the legislation was put in place or give them a benchmark for measuring the degree to which the legislation has been successful. Staff within the Department have made their own interpretations as to the purpose of each piece of legislation and are acting based upon those interpretations. However, we feel that if legislators want to be sure that their legislative intentions are complied with, a good start is providing a written purpose section within legislation. That will give every stakeholder access to the same information up front. It will also allow future legislators to consider whether the purpose of the legislation is still valid in light of changing circumstances. We feel that legislation must be understandable and stand on its own in order to be effective.

3.31 An example of the problems that the lack of a purpose can cause is illustrated by the *Topsoil Preservation Act*. That Act contains no clear statement of its purpose. This has led the public and other stakeholders to make interpretations of the scope of the legislation that are not appropriate. (e.g. The public interpretation is that the government can stop topsoil removal in any circumstance.) This has created a lot of confusion and negative feelings towards the Department as it cannot meet these public expectations. It is in no one's best interest for such a situation to exist.

3.32 The following is an example of legislation in the Province that does contain a purpose section. Section 2 of the *Clean Air Act* states:

> *"The purpose of this Act and the regulations is to support and promote the protection, restoration, enhancement and wise use of the environment in keeping with the following principles...."*

3.33 It goes on to identify a number of principles that should be adhered to. We find the description of the purpose of the *Clean Air Act* very clear.

Recommendation

3.34 We recommended that a clear statement of purpose be included in all proposed new legislation. We further recommended that a statement of purpose be included for existing legislation whenever such legislation is being amended.

Departmental response

3.35 The Department of Justice provided the following comments on this recommendation:

> *In interpreting legislation, Courts tend to examine the substantive provisions of the Act and not merely look to the descriptive components to determine the true purpose and intent of the Act. Given that background, and from a legal perspective, it may be difficult to comply with your recommendation.*

Reporting effectiveness of legislation

3.36 One of the most important duties of legislators is to consider and approve pieces of legislation. However, in our opinion, that is not an end in itself. It is rather a means towards the goal of achieving the purpose intended by the legislation on an ongoing basis. In order for legislators to satisfy themselves that the intended purpose is being achieved, they need feedback. That feedback should allow legislators to satisfy themselves that the work that went into drafting and approving legislation has led to the desired results. Or, if it has not, they can take corrective action to improve results.

3.37 We feel there should be two distinct components to this feedback. The first component would be a report indicating the effectiveness of the legislation in meeting its stated purposes. Such a report would allow legislators to determine if changes to the legislation are warranted in order to ensure that the purpose of a piece of legislation will be achieved. The second component of this feedback would be reporting on administrative activity being undertaken by the Department in support of the legislation; this is discussed later in this chapter.

3.38 There was no reporting on the effectiveness for any of the six pieces of legislation we reviewed. However, this is required for at least one other piece of provincial legislation. Section 9 of the *Clean Air Act* states:

> *The Minister shall, in each year, table a written report in the Legislative Assembly respecting the success in achieving the objectives and respecting such other matters as the Minister considers appropriate.*

3.39 While providing effectiveness reporting annually, as required by the *Clean Air Act*, may not be necessary for all legislation, we do feel that the Legislative Assembly should receive regular feedback on each piece of provincial legislation. We would suggest that such feedback be provided every three to four years.

Recommendation

3.40 We recommended that the Department provide the Legislative Assembly with regular (e.g. every three or four years) written reports on the effectiveness of the legislation it administers in meeting intended purposes.

Periodic review of legislation

3.41 There are no regularly scheduled reviews of any of the six pieces of legislation we looked at. However, five of the six have been subject to varying degrees of review in the past few years, some very extensive.

Only the *Apiary Inspection Act* has not been updated recently, although the related Regulation was drafted in 1997. There are some clauses that are obviously out of date in that Act, one being a reference to arsenic spraying. Branch representatives indicated that the *Apiary Inspection Act* is considered low priority legislation within the Department, and that was why it has not been reviewed or updated. However, we feel that every piece of legislation should be periodically reviewed and updated to ensure that it continues to achieve the purposes of the Legislative Assembly. This process would also be of use in generating effectiveness reporting information for the Legislative Assembly, as discussed in the previous section. We understand that the federal government requires such reviews be conducted every five years. The cost of performing these necessary reviews should be factored into the decision whether or not to proceed with drafting a new piece of legislation.

Recommendation

3.42 We recommended that reviews of legislation under departmental administration be conducted periodically (e.g. every four years) to ensure it is up-to-date, that its stated purposes are still valid, and that it provides an effective framework within which those purposes can be achieved. Results of such reviews could be communicated to the Legislative Assembly.

Departmental accountability for achieving legislative purposes

3.43 Each piece of legislation is assigned to a particular Department to administer in an effective and efficient manner. The Department is accountable to the Legislative Assembly for its own performance in administering that legislation.

3.44 In conjunction with the assignment of responsibility, the Legislative Assembly has a duty to provide sufficient funding through the annual appropriations process to allow the Department to administer the legislation effectively. The *Procedures Manual for Executive Council Documents* recognizes that requirement, and establishes the cost-related information that must accompany the background section of the *Memorandum to Executive Council* and the *Legislative Approval Process for Enacting New or Amending Acts*. It states:

> *Financial Considerations – The importance of this section cannot be overstated, and every effort should be made to develop accurate cost and revenue estimates for the legislation being contemplated. If this cannot be done, then the reasons should be clearly stated. The financial impact on other departments and agencies as well as external groups and organizations should also be included. Assembling this information will help to determine the economic development implications that must be documented in the Background section.*
>
> *The cost, if any, of the proposal for the current fiscal year and each of the succeeding two fiscal years should be shown. If*

expenditures are to be incurred in the current fiscal year, the Program to which expenditures will be charged should be cited. The estimate of cost should include all direct and indirect expenditures and should take into account all cost recovery potential or increased revenues.

Savings that will result from the proposed action for the current fiscal year and each of the succeeding two fiscal years should also be shown.

3.45 The Legislative Assembly cannot hold a department accountable for poor performance if they do not provide them with adequate resources to administer a piece of legislation. We have a concern that the recently announced cuts to the Department of Agriculture and Rural Development will make it more difficult or even impossible for the Department to successfully achieve the purposes of legislation for which it is responsible.

3.46 We noted during our review that in two cases, Branches did not feel sufficient resources were being allocated to appropriately administer pieces of legislation. In one case, the *Topsoil Preservation Act*, the Land Resources Branch felt that sufficient resources were not available within the Department, but felt that adding additional resources would not improve effectiveness unless significant legislative change occurred first. In another case, the *Apiary Inspection Act*, the Potato and Horticulture Branch had made a conscious decision that administration of the legislation was of lower priority to the Department than other pieces of legislation it had been assigned. Therefore, limited resources were provided and the level of activity connected with that legislation was lower than would be required to ensure its success in meeting its purpose. This decision appears to have resulted from a need to prioritize the allocation of scarce resources within the Department.

3.47 We feel that cases where resource limitations are having a negative impact on the Department's ability to administer legislation should be reported to the Legislative Assembly. The appropriate vehicle for this reporting would appear to be the Department's annual report.

3.48 The annual report policy of the Province of New Brunswick states that the primary accountability vehicle for departments is to be the annual report. Since the effective and efficient administration of assigned legislation is an integral part of the duties of the Department, we feel that the Department should be reporting on this area through its annual report. This would require the development of a departmental strategic objective covering administration of legislation. One or more performance indicators could then be set to measure success in achieving this strategic objective, and annual targets could be set for each performance indicator. Actual performance in administering legislation could be compared with the targets and explanations could be provided

where targets are not achieved. Such information would be provided through the departmental annual report.

3.49 During our review, we noted that individual performance indicators had not been established that specifically addressed the administration of the six pieces of legislation we looked at. In most cases operating statistics for these pieces of legislation were provided through the 1998-99 departmental annual report, although there was nothing included for the *Topsoil Preservation Act*. We agree that some pieces of legislation have relatively low levels of activity associated with them at the present time. However, it would be appropriate to formalize standards for those with higher activity levels. For example, the percentage of census agricultural land that is registered as agricultural under the *Agricultural Land Protection and Development Act* could be used as an indicator of performance for that piece of legislation. A target percentage could then be set each year to encourage staff to promote the registry. Establishing such indicators and reporting them in summary form through the departmental annual report would allow readers to evaluate administrative activities undertaken by the Department in support of assigned legislation. At the operating level, it would also help staff prioritize their own work activities.

Recommendations

3.50 We recommended that the Department develop performance indicators that it can use to evaluate administrative activities undertaken by the Department in support of legislation.

3.51 We further recommended that the Department report on its administrative activities related to legislation through the departmental annual report. Where annual targets have not been met, explanations (e.g. negative impacts of resource limitations) should be provided.

Departmental enforcement system

3.52 A majority of affected parties will comply with a piece of legislation if they are aware of it, regardless of associated penalties. However, some will only comply if they see negative consequences associated with non-compliance. Therefore, in order to minimize non-compliance with a piece of legislation, it is necessary to have an effective enforcement system in place. There are two components required in an enforcement system that provides an effective deterrent. First, the penalties must be of sufficient magnitude. Second, the Department must be willing and able to enforce the legislation.

3.53 In general, the Department indicated that penalties under the various pieces of legislation would be an adequate deterrent if they were applied. They also indicated that most cases of non-compliance with legislation are dealt with on an escalating basis, and are resolved before reaching the level where prosecution would be the only remaining option. However, in the two cases of which we are aware where

prosecution became the only option remaining to support compliance with a piece of legislation, it was not pursued successfully.

3.54 In a recent case, a farmer would not produce the required certificates showing he had planted seed potatoes, as required under the *Potato Disease Eradication Act* and Regulation. This has occurred over a period of a few years. Other remedies were attempted, but proved unsuccessful. However, the Department of Justice felt it was unable to prosecute unless a great deal of evidence was gathered, more than was feasible in the circumstances. It is unclear whether this is a problem with the way the legislation is drafted or something else. In any event, the inability or unwillingness to enforce the legislation sends a message to growers that they may not have to comply because the threat of penalties is an empty one.

3.55 The *Topsoil Preservation Act* appears to have even more problems in this area. First, the Department considers the level of fines to be insufficient. The minimum fine is only $120, about the equivalent of one truckload of topsoil. In relation to enforcement, the Branch has gone to the extent of hiring costly private investigators to gather evidence in cases of non-compliance. However, for a number of reasons, as discussed in the Appendix to this chapter, they have not been able to develop a strong enough case to convince the Crown prosecutor to attempt a prosecution under this legislation. Not surprisingly, the Branch has noted repeated cases of non-compliance among certain topsoil removers. Branch representatives have also noted some slippage in terms of the number of permits being issued, and attribute this to the lack of successful enforcement activity.

Recommendation

3.56 We recommended that the Department, in co-operation with the Department of Justice, make any changes necessary to facilitate successful enforcement in the future for all legislation under departmental administration. Changes may involve enhancing or increasing administrative penalties such as fines, employing different techniques for evidence gathering, or proposing amendments to legislation.

Evaluation of legislation examined

3.57 The main purposes of the *Apiary Inspection Act*, per Potato and Horticulture branch staff, are to register all beekeepers in the Province of New Brunswick and to prevent the spread of bee diseases and parasites into, and throughout, the Province. During our review we were told that only between thirty-three and sixty percent of active beekeepers in the Province have been registered in the provincial system. Additionally, we noted that there are few general inspections of bees in the Province, and that bees being imported into the Province are not being checked for certification. Therefore, we feel that the purposes of this legislation are not currently being achieved. Branch staff indicated that this legislation has a low priority in relation to other legislation

administered by the Department. Consequently, few resources have been allocated to its administration.

3.58 The main purpose of the *Topsoil Preservation Act*, per Land Resources Branch staff, is to protect agricultural land from degradation caused by topsoil removal. For a number of reasons, as discussed in the Appendix to this chapter, the purpose of this legislation is not being achieved. Major among those reasons is that the framework established by the legislation is not working in practice.

3.59 The main purpose of the *Agricultural Land Protection and Development Act*, per Land Resources Branch staff, is to allow farmers to farm without unwarranted restrictions imposed by local bylaws, and to protect farmland against urban sprawl. Additional legislation and amendments to existing legislation that were expected to be developed in conjunction with this Act have not yet been enacted. As a result, there is no current legislative protection for farmland, and the purpose of this legislation is not being achieved.

3.60 The other three pieces of legislation we reviewed, the *Agricultural Development Act* – New Entrant Farmer Loan Regulation, the *Livestock Operations Act*, and the *Potato Disease Eradication Act*, are achieving their purposes at present.

3.61 However, the scope of the *Livestock Operations Act* is extremely limited. As of March 2000, five new livestock operations had been licensed under the legislation. An estimated 1,500 livestock operations were in existence when the legislation came into effect and are currently exempt from the terms of the Act and Regulation. Over time, in order for the Department to be truly successful in achieving the purpose of the legislation, we would expect to see a larger percentage of livestock operations subject to the licensing requirements. We feel that the Department should consider recommending to government that the coverage of this piece of legislation be extended.

Recommendations

3.62 We recommended that appropriate steps be taken to improve the effectiveness of the *Agricultural Land Protection and Development Act* in achieving its purpose of allowing farmers to farm without undue restrictions and to protect farmland from urban sprawl. This will require improvements in rural land use planning in general, not just amendments to this Act and Regulations.

3.63 We recommended that the Department consider the continued need for legislation to support the apiary industry in the Province and make appropriate recommendations to government with regard to the *Apiary Inspection Act* and Regulation.

3.64 We recommended that the Department develop a workable alternative to the current *Topsoil Preservation Act* and Regulation

that will better achieve the purpose intended for the legislation. That alternative should be presented to government for consideration. If a workable alternative cannot be developed in the near term, the Department should strongly consider recommending to government that the Act and Regulation be suspended until such an alternative has been developed.

3.65 We recommended that the Department consider extending the coverage of the *Livestock Operations Act* to more livestock operations and make recommendations to government as considered appropriate.

Conclusion

3.66 The objectives of our review of the Department of Agriculture and Rural Development legislation were the following.

To determine if appropriate systems and practices are in place:

- *to ensure compliance with legislation;*
- *to measure and report on the effectiveness of the legislation; and*
- *to ensure that resources committed to the administration of legislation are managed with due regard for economy and efficiency.*

3.67 In relation to these objectives, we would make the following conclusions:

- In our opinion, the Department is making reasonable efforts to comply with duties assigned to it under legislation. However, the current downsizing plan for the Department increases the risk that sufficient resources will not be available to allow necessary administrative activities under legislation to take place in the future.

- For a variety of reasons as discussed in this chaper, compliance with the legislation we reviewed varies greatly. For example, enforcement of legislation has been a problem, in some cases due to poorly drafted legislation that does not appear to be legally enforceable. (e.g. the *Topsoil Preservation Act*)

- We feel that measurement and reporting of success to the Legislative Assembly in achieving intended legislative purposes should be improved. One important step in facilitating this would be to ensure that the purpose of each piece of legislation is clearly documented. Another important step would be to periodically review and update each piece of legislation under departmental administration to ensure it continues to be current and relevant. Additional steps would include providing regular reporting to the Legislative Assembly on legislative effectiveness and enhancing performance reporting in the departmental annual report relating to administrative activities.

- In our opinion, only three of the six pieces of legislation we reviewed are currently effective in achieving their purposes. These include the New Entrant Farmer Loan Regulation under the *Agricultural Development Act*, the *Livestock Operations Act*, and the *Potato Disease Eradication Act*. The *Agricultural Land Protection and Development Act*, *Apiary Inspection Act*, and the *Topsoil Preservation Act* appear to be ineffective in achieving their purposes.

- We saw nothing during our review that would lead us to believe that resources committed to the administration of legislation are not managed with due regard for economy and efficiency.

Departmental responses

3.68 Subsequent to the completion of our work, the Department of the Environment and Local Government took over responsibility for the administration of the *Topsoil Preservation Act*. The Department provided the following comments on our observations and recommendations:

> *The Department agrees with your determination that the act is not currently achieving its purpose. We also agree with your recommendation that we develop, and present to [government], a workable alternative to the current Topsoil Preservation Act and regulation. In developing an alternative approach, the recommendations made in your report will be carefully considered.*

3.69 The Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture responded positively to our recommendations.

Appendix - Topsoil Preservation Act

The Topsoil Preservation Act was proclaimed in 1995. Associated Regulation 95-66 was also filed in 1995. At the time of our review, this Legislation was administered by the Land Resources Branch in the Department. It is our understanding that administration of the Topsoil Preservation Act and Regulation 95-66 has been transferred to the new Department of Environment and Local Government effective 1 April 2000. It is unclear how this will affect the legal status of topsoil removal permits issued by the Department after that date since they have been signed by a representative of the Minister of Agriculture and Rural Development.

Representatives of Land Resources Branch indicated that the purpose of the Legislation is to protect agricultural land from degradation caused by topsoil removal. They also indicated that the Department of Environment envisioned it as a way of protecting watercourses.

The Land Resources Branch has indicated that the purpose of the Legislation cannot be achieved given the way the Act and Regulation are currently drafted. The approach established by the Legislation is not working in practice. The Legislation has proven difficult to administer and apply equitably. Consequently, its overall effectiveness has been very limited. Additionally, the existing Legislation creates public expectations that cannot be met, which reflects negatively on the government's ability to regulate topsoil removal.

Several concerns have been raised in relation to this Legislation and its administration.

- The Legislation allows for the removal of a total of only 5% of topsoil from a parcel of land that has been used for agricultural production in the last twenty years. From a monitoring and enforcement perspective, it is difficult to acquire evidence proving agricultural use of land during the last twenty years. It is also difficult to establish the area that was farmed.

- The "5% rule" also raises an issue of equity. A significant number of topsoil contractors have purchased and used parcels of land for the single purpose of topsoil removal. When the Legislation came into effect, these topsoil removers suddenly found that they could no longer use the land for the purpose they had intended. In a couple of cases, this led to sustainable operations being abandoned.

- Allowing the removal of topsoil from even 5% of a parcel of agricultural land allows part of it to be ruined. This does not appear to be consistent with the purpose of the Legislation.

- The Department has had a great deal of difficulty in legally establishing that it was topsoil that was removed based upon the definition of "topsoil" in the Legislation. This is one of the main reasons why there have been no prosecutions for non-compliance under this Legislation. The others relate to the legal establishment of property boundaries.

- The Department has had difficulty in some cases in determining whether proposals for certain undertakings are legitimate. (e.g. Development of private roads, construction sites, cranberry land, etc.) Topsoil removal in those cases is exempt from the terms of the Legislation, a significant loophole that the branch feels has been exploited.

- Inspection staff designated under the Legislation are regional staff of the Department. For the most part, they are agriculture professionals who do not have experience as inspectors. Also, they are normally supporters of the agriculture industry and have indicated they find it hard to act as unbiased enforcers of the Legislation. A move to experienced, independent inspectors might be beneficial in the future.

- The existing Legislation demands a far greater commitment of resources than is currently feasible. In general, the Branch does not feel there is sufficient staff available to properly administer, monitor and enforce terms of the Legislation. However, until the effectiveness of the Legislation has been improved, they do not recommend adding more resources.

- Because of limited staff resources available for the administration of this Legislation, the Branch puts most of its efforts into ensuring that permit applications received are dealt with on a timely basis. However, they do not feel they have been particularly successful in encouraging topsoil removers to obtain permits. The number of permit holders has been gradually dropping. They feel that it is likely due to the Department's inability to successfully prosecute anyone under this Legislation.

- The Branch does little proactive monitoring to identify cases of non-compliance. They rely on complaints from the public, agricultural organizations, and other topsoil removers. This has contributed to the ineffectiveness of the Act and its inequitable application.

- The Branch considers the fines associated with non-compliance with this Legislation insufficient. Minimum fines start at $120, about the value of one truckload of topsoil.

- In relation to enforcement, the Branch has gone to the extent of hiring private investigators to gather evidence in cases of non-compliance. However, they have not been able to develop a compelling-enough case to convince the Crown prosecutor to attempt a prosecution under this Legislation. Not surprisingly, the Branch has noted repeated cases of non-compliance among certain topsoil removers.

- The cost of collecting evidence is high. Branch staff has indicated that costs could rise to the $5,000 level if an investigator was required to testify in court.

Feedback from stakeholders with regard to the Legislation has been consistently negative.

- The perception of the general public has been that this Legislation allows the Department to stop the removal of topsoil in any circumstances. The inability of the Department to meet these expectations has caused conflict, and staff sometimes spend hours explaining why they can't take action against a particular topsoil remover. Many complaints and calls have nothing to do with agricultural land. Aesthetics, neighbourhood feuds, noise, and dust are common reasons for complaints, none of which are specifically covered in the Legislation.

- Topsoil removers feel that government is interfering in their business, and that it is their land to use as they see fit. Some topsoil removers complain that they are following the rules while others are not. Members of the New Brunswick Horticultural Trades Association, some of whose members are topsoil removers, have been very proactive. Otherwise, there has been little interest shown by industry.

- Farmers and farm organizations feel that the Department is not effectively protecting farmland from topsoil removal.

The Branch has been proactive in attempting to improve success in achieving the purpose of the Legislation. They have developed two alternative proposals for improving the effectiveness of the Legislation. The first involves a proposed major shift in the approach taken to try to limit removal of topsoil from agricultural land. It involves placing a general prohibition on the removal of soil from all parcels of land in the Province. Exemptions would then be provided for all parcels of land except those registered under the Agricultural Land Protection and Development Act. Alternatively, the Branch would recommend suspending the current Act and undertaking a comprehensive consultation with stakeholders to determine the need for controlling topsoil removal, and to determine if legislation is the most appropriate instrument for accomplishing this purpose. We understand that these proposals have not progressed beyond the departmental level to date due to concerns within the Department of Justice with the approach being proposed.

Chapter 4
Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness
Domestic Well Water Quality

Contents

Background 41
Scope 42
Results in brief 43
Communication of regulatory requirements 44
Monitoring and reporting on compliance 54
Enforcing regulations 65
Review of regulation 69
Measurement and reporting of program effectiveness 73
Domestic well water performance indicators 76

Departments of the Environment and Local Government and Health and Wellness
Domestic Well Water Quality

Background

4.1 A reliable supply of safe drinking water is important to everyone. The recent water quality disaster in Walkerton, Ontario dramatically reinforced the fact that bacterial contaminants such as E. coli and coliform can lead to significant health risks and even death. Though Walkerton was a municipal water system, similar risks exist for domestic wells. Approximately 40% of New Brunswickers living in small towns and rural areas rely on domestic wells as their primary source of water. Approximately 2,500 new wells are drilled each year. Most of these people expect their well water quality to be excellent.

4.2 Because our Office has an ongoing interest in the themes of public safety and the environment, we felt it important to address some aspects of domestic water quality in the Province. We believe that in order to ensure the safety of the people of New Brunswick, the government must demonstrate that people and organizations are complying with safety standards and regulations set for the Province. In keeping with this, our Office was interested in auditing some aspects of safety regarding water quality for individuals with domestic wells. We began a value-for-money audit in September 1999. Our audit was substantially completed in July 2000.

4.3 One area where the Province of New Brunswick has set regulations and safety standards is under the *Clean Water Act*. Two regulations that contribute to the prevention of drinking water problems for individuals on newly drilled domestic wells are the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*.

4.4 The *Water Well Regulation*, administered solely by the Department of the Environment and Local Government, includes a licensing requirement for well contractors, drillers and diggers. It contains a detailed set of standards which must be met during the well drilling and construction process and specifies well location set back distances from structures and potential contaminant sources such as septic systems and landfill sites. It mandates contractors, drillers and diggers to complete a detailed log report that serves as useful information for the Department.

4.5 The *Potable Water Regulation*, administered jointly by the Department of the Environment and Local Government and the Department of Health and Wellness, requires well contractors, drillers, and diggers to attach pre-numbered metal well identification tags to all new wells. It also mandates that well contractors, drillers, and diggers sell water testing "vouchers" to homeowners, entitling them to a complete water analysis. It is mandatory that all homeowners with newly drilled wells have their water tested within twelve months of well construction. The Department of Environment's Analytical Services Laboratory (the Lab), carries out this test for homeowners by performing a complete bacterial and chemical water quality analysis. The Lab forwards these results to the Department of Health and Wellness. Results are then compared to Guidelines for Canadian Drinking Water Standards and New Brunswick Health Advisory Limits. The Department of Health and Wellness, in turn, notifies domestic well owners regarding their water test results.

Scope

4.6 The three audit objectives for this assignment were as follows:

- to determine if the government has systems and practices in place to ensure compliance with the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation* under the *Clean Water Act* as it relates to private wells;
- to determine if satisfactory procedures have been established to measure and report on the effectiveness of the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* as it relates to private wells; and
- to determine if the Department of the Environment and Local Government's performance indicators appropriately address protection of water resources supplying individuals on private wells.

4.7 We developed six criteria to assist us in determining whether or not the objectives were met. The comments in this chapter are organized by these criteria.

4.8 The initial planning phase of our audit consisted chiefly of documentation reviews and interviews with staff from both the Department of the Environment and Local Government and the Department of Health and Wellness. Based on the information reviewed,

we identified the audit objectives presented above. We then developed criteria as the basis or standards for our review.

4.9 In the conducting phase we obtained audit evidence by performing detailed audit testing at the Department of the Environment and Local Government's Analytical Services Lab and the Department of Health and Wellness's five regional health offices. We performed extensive audit testing at the Department of the Environment and Local Government head office. We continued our audit process by interviewing staff and reviewing further documentation. We have used all information gathered to support our findings, conclusions and recommendations that are presented in this chapter.

Results in brief

4.10 The requirements of the *Potable Water Regulation* are not well understood within the Department of Health and Wellness. Certain aspects of this regulation and the *Water Well Regulation* are not adhered to by either the Department of the Environment and Local Government or the Department of Health and Wellness. Furthermore, they are not clearly communicated to well contractors, drillers and homeowners. In particular, we found that homeowners were often unaware of the need to have their water tested when new wells are drilled, even though they are paying for that service. Government is not currently enforcing the regulations for dug wells, despite the increased risks from such water sources.

4.11 We found many instances whereby homeowners were notified of water test results well after the three working day limit set out in regulation. The lab reports sent out to homeowners are technical and complex, and thus difficult to understand and interpret. Although the Department of Health and Wellness considers water to be not drinkable if coliforms are present, only two of the five regions we visited were clearly directing the homeowner to boil such water before consumption.

4.12 The Department of the Environment and Local Government has only one trained inspector in the Province to monitor all aspects of its Domestic Well Water Program. The Department has no record of inspections of any drilling activities for the approximately 7,500 new wells drilled in the last three years.

4.13 In our opinion, the government does not have an adequate enforcement system to ensure that all affected parties comply with the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*. In the past three years, there have only been two prosecutions against well contractors and drillers, and none against well diggers or domestic new well owners. The Department of the Environment and Local Government's procedures for dealing with enforcement issues are informal, inconsistent and poorly documented.

4.14 The government does not have a process in place to ensure a regular review of the regulations under the *Clean Water Act*. Aspects of the regulations require attention. In particular, we are concerned that domestic wells supplying large numbers of individuals (for trailer parks, campgrounds, churches and tourist attractions) are not required to be tested on an ongoing basis.

4.15 The government is not reporting sufficient information to demonstrate whether the regulations are achieving their intended results. Some information that is reported is inaccurate.

4.16 The Department of the Environment and Local Government has not established performance indicators relating to the protection of water resources for individuals using domestic wells.

Communication of regulatory requirements

4.17 Our first criterion was:

The government should have adequate procedures in place to communicate legislative requirements of the Water Well Regulation and Potable Water Regulation to affected parties.

4.18 We believe that part of successfully implementing a regulation is to ensure that all affected parties are well educated as to what their responsibilities are under such regulation. We carried out our audit work to determine if the government has procedures in place to sufficiently educate all parties; that is, departmental staff, well contractors, drillers, diggers and homeowners. We felt it important for staff to possess good working knowledge of the regulations relating to programs for which they are responsible. We were also looking to see if procedures were in place to effectively communicate important regulatory requirements to the public. In this regard, we conducted a phone survey in which we contacted 83 homeowners that had wells drilled or modified within the past three years. We interviewed these homeowners in part to determine their understanding of the "domestic well water program" and their general level of knowledge regarding regulatory requirements. We also interviewed some members of the New Brunswick Ground Water Association (NBGWA) executive. The NBGWA is a group of licensed well contractors and drillers in the Province.

Department of the Environment and Local Government staff

4.19 We determined that the Environmental Planning Section and Analytical Services Section are responsible for carrying out the majority of departmental responsibilities under the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. Regarding newly drilled domestic wells, the Environmental Planning Section addresses various water quality and quantity problems, issues water well driller and contractor permits, maintains a well log data base, and provides well identification tags to well drillers. The Analytical Services Section performs a complete bacterial and chemical water quality analysis and forwards such results to the Department of Health and Wellness. This analysis includes assessing water samples for a wide range of possible contaminants, some

of which are total coliform, E. coli, lead, arsenic, selenium, and chromium.

4.20 Based on our interviews with departmental staff, we have determined that there are no formalized procedures in place to ensure staff has adequate regulatory knowledge. When staff are hired to new positions, there is no training manual that includes information on programs for which they are responsible. From our various interviews we determined that until recently, work plans and performance appraisals did not reflect the requirement to have proficiency in the applicable regulations. Management informed us that they have now taken this initiative with some employees.

4.21 The majority of departmental staff work in a "hands on" manner, dealing with issues regarding the regulations on a daily basis. This provides some assurance that the majority of staff do possess adequate regulatory knowledge. We are concerned however, at the lack of formalized procedures for ensuring staff hired to new positions are well versed in their regulatory responsibilities.

Recommendations

4.22 We recommended that the Department of the Environment and Local Government ensure new staff are adequately trained regarding regulatory responsibilities.

4.23 We recommended that the Department of the Environment and Local Government incorporate a requirement for knowledge of departmental regulatory requirements as part of all employee work plans and performance reviews.

Departmental response

4.24 *The Department will ensure that new staff hired, with water well and potable water regulatory responsibilities, will be adequately trained.*

4.25 *For those employees who are engaged in enforcing regulatory requirements, the Department will ensure that knowledge of these requirements will be part of their work plans and performance reviews.*

4.26 One area we were particularly interested in was the communication of test results to homeowners. While regulation clearly states that communication with the homeowner is the responsibility of the Department of Health and Wellness, we found the Lab is mailing a copy of test results to all homeowners. Our initial thought was that the Lab staff may have been unaware of the requirements of regulation. However, the Department of the Environment and Local Government informed us that the reason the lab also provides a copy of the test results to homeowners is due to an informal agreement with the Department of Health and Wellness. Due to the fact that the copy of the lab report the Department of Health and Wellness receives from the Lab (and subsequently mails to the homeowner) is a faxed copy, the two

Departments felt it would be easier for the homeowner to read the original copy. Since the copy originated at the Lab, the Lab agreed to forward this to the homeowner.

4.27 Because the Department of Health and Wellness is also providing test results, homeowners are currently receiving their test results from both Departments. In our opinion, this situation may cause confusion for the homeowner. It is also a duplication of services resulting in excess administrative and mailing costs for the government.

Department of Health and Wellness staff

4.28 In our audit we determined that the majority of departmental responsibilities of the *Potable Water Regulation* are carried out by central office and the regional health offices. The major responsibilities of the Department of Health and Wellness under the regulation are as follows:

> *5(4) If a test of a sample of water from a well referred to in subsection (1) or (2) establishes that the water does not pose a significant health risk,[1] the Minister of Health and Community Services shall send by ordinary mail a letter informing the owner of the well of the results of the test.*
>
> *5(5) If a test of a sample of water from a well referred to in subsection (1) or (2) establishes that water poses a significant health risk, the Minister of Health and Community Services shall within three working days after receiving the results of the test send by prepaid registered mail a letter informing the owner of the well of the results.*

4.29 We interpret this aspect of the regulation to mean that the Department not only has a responsibility to notify domestic well homeowners of water tests results, but also to ensure adequate information is provided to ensure homeowners understand the results. This would enable homeowners to make informed decisions regarding their water quality.

4.30 A significant portion of our auditing work involved visiting five regional health offices around the Province. One of the areas we were interested in was determining the level of proficiency amongst staff regarding the regulation, and whether staff were in compliance with the requirements of the regulation. Based on interviews conducted, we determined that the Department of Health and Wellness has no

1. For all parameters other than those that are primarily aesthetic in nature, the Department of Health and Wellness has determined " significant health risk" to be essentially any level over the NB Health Advisory Limit, based on the Guidelines for Canadian Drinking Water. It appears the Department does make some exceptions for some inorganics, such as manganese, that only affect the appearance issues associated with water.

formalized procedures for ensuring staff possess adequate regulatory knowledge regarding programs for which they are responsible.

4.31 In general, we found there to be very poor working knowledge of the *Potable Water Regulation* amongst regional staff. In all but one of the regional health offices we visited, various regional directors, regional team leaders, and inspectors were not aware of some regulatory requirements. Notable was the requirement for the Department to notify the domestic well homeowner of water results within three working days by prepaid registered mail if such results pose a "significant health risk".

Requirement to notify homeowners

4.32 While most regional staff were aware it is the responsibility of the Department of Health and Wellness to notify homeowners of test results regarding bacterial contamination (E. coli and coliform), not all were aware it is also the Department's responsibility to notify homeowners of inorganic test results (e.g. lead, arsenic). In two of the regions we visited, several inspectors were not contacting homeowners with test results over the Health Advisory Limits for such inorganic parameters. They were under the assumption that it is the Department of the Environment and Local Government's responsibility. In one region, the owner of a rental unit apartment for which test results showed unacceptable levels of arsenic, chloride, selenium, and sodium in November 1998 did not receive the test results from the regional health office until our audit visit. The rental unit was currently being occupied by a woman and her young children. In another region, inspectors admitted to us they do "nothing" in regards to notifying homeowners regarding inorganic test results.

Requirement to notify homeowners within three days

4.33 Very few regional staff members were aware of any time deadline for notification of test results that are of a "significant health risk". None of the regional offices we visited have formalized procedures regarding turn around time for test results. Some regional directors stated they forward information to inspectors in staff meetings to "try to get bacterial results out as soon as possible, usually within two or three days"; others have left it up to the inspectors' discretion. Our auditing determined that in numerous cases homeowners were notified of test results well beyond three working days.

Requirement to notify homeowners by registered mail

4.34 All of the regional offices we audited are currently using regular mail, fax or phone to notify homeowner of results. Only in one regional office were staff aware of the requirement to notify homeowners by registered mail if test results pose a significant health risk. None of the regions have ever done this. Staff feel it would be expensive and impractical to do so.

4.35 Some staff state that since registered mail can take longer to get to the homeowner than regular mail, it is better to use the regular mail system. However, it appears that the original purpose for registered mail

may have been to ensure proper documentation of the communication process. That is, if a test shows the homeowner has a potential health risk from a domestic well, it would be important for the Department to document that it had communicated the risk. In most of the regional health offices we could not find any standard compensating procedure which ensured documentation of proof of communication with the homeowner in the absence of registered mail. Further, there was no documentation in place to indicate the Department of Health and Wellness was intending to replace this registered mail aspect of the regulation with a more effective communication technique.

Confidentiality of test results

4.36 One of the regional health offices is clearly in non-compliance with the regulation regarding test results. The *Potable Water Regulation* Section 6 states:

> *The results of a test of a sample of water from a well are confidential and shall not be disclosed by the Minister, the Minister of Health and Community Services or any person employed by the Department of the Environment or the Department of Health and Community Services to a person other than the well owner unless*
>
> > *(a) the person requesting the results obtained the written consent of the owner or*
> >
> > *(b) the disclosure is in an aggregate form and does not identify the individual well from which the sample was taken.*

4.37 In this case, regional health office staff provides individual homeowner domestic well results to whoever requests them. Results are often given to bankers, realtors, or other government departments, without consent from the homeowner. Staff were not aware of this aspect of the regulation regarding confidentiality. In our opinion, this example of non-compliance with the regulation could have serious legal implications for the Department of Health and Wellness.

Concern regarding management direction

4.38 As noted, we were concerned over the lack of regulatory knowledge regarding departmental responsibilities demonstrated by a number of staff members. Disturbing to us was the fact that some regional directors and team managers appeared to have little knowledge regarding what inspectors were doing regarding programs for which they are responsible. We have concerns this may in part stem from the current organizational structure of the Department. While we did not carry out an organizational study, in our discussions with Central Office we were informed that the Department of Health and Wellness currently does not require directors and managers to have detailed knowledge of regulations. According to central office officials, directors and managers are to have a general knowledge regarding programs in place and what such programs are supposed to be doing.

Recommendations

4.39 We recommended that the Department of Health and Wellness review procedures in place to ensure staff are aware of departmental regulatory responsibilities.

4.40 We recommended that the Department of Health and Wellness incorporate a requirement for knowledge of departmental regulatory requirements as part of all employee work plans and performance reviews.

Well contractors and drillers

4.41 There are numerous regulatory requirements in the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* for well contractors and drillers. Some of these requirements include obtaining a yearly licence from the Province, using specified materials for well construction, adhering to specified distances for well location, and attaching metal identification tags to newly drilled wells. There is also a requirement to complete and remit to government a log report, detailing homeowner identification, yield information, geological information, property identification number, and well identification number. This log report is to be returned to the Department of the Environment and Local Government within thirty days of drilling. A detachable "voucher" is attached to the bottom of each log report. This voucher entitles each homeowner to a water analysis at the Analytical Services Lab. Well contractors and drillers are mandated to sell these vouchers to each homeowner and to submit the fee collected from the homeowner to the Department when they return the log reports.

4.42 The Department is currently charging homeowners $140.30 for each voucher sold, $100 of which goes to government general revenue; $22 is a rebate back to the well contractor or driller and the remaining $18.30 is HST for the federal government.

No licensing exam for established drillers

4.43 Despite the numerous regulatory requirements, the Province currently has no requirements regarding knowledge of regulations for those well drillers and well contractors licensed by the Province prior to 1 July 1990. For those licensed after this date, the Province does require a passing grade on a certification exam administered by the Department of Training and Employment Development. Part of this exam includes knowledge of regulatory requirements. However, only about 1% of total licensed well drillers and contractors have this certification, as most were licensed within the Province prior to 1990.

4.44 From our interviews held with both the Department of the Environment and Local Government and some members of the New Brunswick Ground Water Association executive, we have determined that educating well drillers and well contractors in regards to their regulatory responsibilities has not been ongoing. When the *Potable Water Regulation* came into force in 1994, the then Department of the Environment met with the Association executive regarding their regulatory responsibilities. Since initiation of the regulation, meetings

with the Association have been sporadic and more problem solving in nature than educational.

4.45 During our audit we determined that the Department of the Environment and Local Government provides information to contractors and drillers on an "as needed" basis. In other words, as issues arise the Department will meet with the contractors and drillers involved. The Department also has a staff member attend the Atlantic Water Well Association Annual Meeting and hosts various technical shows for interested contractors and drillers.

4.46 We are concerned, however, by what we found to be a lack of regular, consistent, documented regulatory information provided to well contractors and drillers. Five years ago the Department set out to develop a document that would serve as an educational tool for drillers and contractors regarding regulation. This document has never been finalized and distributed. We feel it would be beneficial to complete this document and ensure distribution to all contractors and drillers in the Province. Further, we feel in order to ensure adequate regulatory knowledge amongst contractors and drillers, the Department must disseminate information on a regular basis. This could take the form of informational packages or newsletters.

Recommendation

4.47 We recommended that the Department of the Environment and Local Government provide educational material to well contractors and drillers on an ongoing basis regarding their responsibilities under regulation.

Departmental response

4.48 *The Department is of the opinion that we have always provided the Association, and all its members, with information regarding the Regulations and accompanying administrative procedures. The Department has circulated a draft guide to the well drillers for their comment, and has provided to the well drillers, as needed, information regarding new drilling requirements. The Department will continue to dialogue with the well drillers.*

4.49 *In 2001, the Department will identify training needs for drillers and contractors on regulatory requirements and will explore training options.*

Well diggers

4.50 The majority of wells in the Province are drilled by licensed well drillers. There are, however, areas of the Province that due to certain geological conditions are better suited for dug wells. Similar to well contractors and drillers, there are numerous regulatory requirements for well diggers in the Province. For instance they must be licensed by the Province, complete and submit detailed log reports for each newly dug well to the Department of the Environment and Local Government, and sell water testing vouchers to homeowners with newly dug wells.

4.51 Since the initiation of regulation, the Department of the Environment and Local Government has not attempted to implement the requirements for well diggers. Though staff informed us they believe one digger did obtain a license a number of years ago, the Department does not currently require well diggers to obtain a yearly license. Of utmost concern to us, however, is that the Department is not implementing the mandatory selling of vouchers and water testing for dug wells. We feel that owners of dug wells are not being provided with the same opportunity for water testing as owners of drilled wells. This is despite the fact that one Department of Health and Wellness official stated to us that "water from a dug well is generally considered to be non potable until proven otherwise."

Recommendation

4.52 We recommended that the Department of the Environment and Local Government begin to license well diggers and educate them as to their requirements under regulation.

Departmental response

4.53 *The Department agrees to enforce the Water Well Regulation, specifically in relation to the well digger provisions, and will enforce permit requirements under the Regulations through Regional Enforcement.*

4.54 *In 2001, the Department will identify training needs for well diggers on regulatory responsibilities, and will explore training options.*

Domestic well owners

4.55 The only mandatory requirements for homeowners with a newly drilled domestic well are to pay for a water testing voucher and subsequently submit a water sample for analysis at the Province's Analytical Services Lab. Given the potentially significant health risks of contaminated water, and the direction provided by the regulation, we felt it important to determine what practices are in place to educate homeowners as to these requirements.

4.56 When the *Potable Water Regulation* was initiated in 1994, the Department of the Environment and Local Government conducted a Province-wide media campaign to educate domestic well owners on the importance of water testing and the mandatory requirement to do so. Another media campaign was implemented in 1996. These campaigns consisted of one-time radio and newspaper ads across the Province. The Department feels that this was not good coverage for the money spent and that perhaps it was not reaching the target audience.

4.57 Since 1996, the Department of the Environment and Local Government, in consultation with the New Brunswick Ground Water Association, has developed numerous "fact sheets" on water testing. These fact sheets were intended to be the vehicle for communication between the Department and domestic well owners. Given the importance of this information to the domestic well owner, we expected it would be a priority for the Department to ensure that such information

did indeed reach the homeowner. The Department informed us that they have distributed fact sheets to interested homeowners at local homeshows and provided them to realtors and banks. The fact sheets are also available at the Department's head office and regional offices. As will be elaborated upon later in this chapter, the Department also includes a copy of the current fact sheet when mailing reminder letters to homeowners who have neglected to have their water tested. However, the Department has continued to rely on the New Brunswick Ground Water Association to distribute fact sheets to homeowners at the time of drilling.

4.58 In surveying various members of the New Brunswick Ground Water Association, we determined that the Association feels it is not its responsibility to educate the public regarding water testing; thus contractors and drillers generally have not been consistently distributing fact sheets to homeowners.

4.59 We mentioned that a significant part of our audit was to conduct phone surveys with 83 homeowners with newly drilled domestic wells. We wanted to determine how many of these homeowners understood the voucher system and had any knowledge of regulatory requirements. In general, we determined the majority of homeowners knew little about their water quality, the voucher system and regulatory requirements. We determined that 60% of them did not recall receiving a fact sheet of any kind from their well drilling company. Not surprisingly then, was our finding that 56% had no knowledge of the mandatory testing requirement.

4.60 Many homeowners were very confused over whether they had even paid for a water test. Under the current system, the homeowner pays the well driller at the time of drilling $140.30 for a voucher. As is stated on the log report, there is supposed to be a separate cheque (besides what the driller charges for drilling a well) made out to the Minister of Finance. However, often the well drillers simply add the cost of the water test to their own bill for services provided, not differentiating between the cost of having the well drilled and the cost of the water test.

4.61 The current voucher that is issued to domestic well homeowners adds to the confusion. The voucher states "The fee for this Well Water Testing voucher is $122 plus $18.30 HST." Because this voucher is given to the homeowner **after** they may have paid the driller their fee, some homeowners we surveyed felt this was an additional charge they would have to pay. This was a contributing factor to why they did not get their water tested. On the contrary, some homeowners that did have their water tested insisted that they had not paid a fee, despite the fact our audit determined that they had.

4.62 While meeting with many staff members at the Department of the Environment and Local Government, a consistent theme seemed to be "the well drillers are not educating the homeowners regarding water testing". The Department has gone so far as to produce reports detailing voucher redemption rates (number of homeowners that had their water tested) per contractor or driller. The purpose of these reports was to determine which contractors or drillers were doing a good job at giving out fact sheets or explaining the importance of water testing. We feel that educating homeowners regarding regulations would clearly be a departmental responsibility.

4.63 Since the implementation of the mandatory testing requirement for domestic well owners in 1994, the voucher redemption rate has maintained a level of approximately 45%. For the years 1994 to 1999 the Province has collected voucher money from 7,122 newly drilled domestic well homeowners for which we could find no record of water testing. While our primary concern is for public safety, we also note that this equates to approximately $970,000 in revenue collected on behalf of the Province for which no services have been provided. We felt part of this low redemption of vouchers may be due to the fact homeowners have not taken the initiative to have their water tested despite the information they have been provided with. However, given the findings of our homeowner phone survey, it is our feeling that a great part of this was due to homeowners' lack of understanding regarding the importance of water testing and the voucher system. In our survey we determined that 56% of homeowners did not know of the mandatory requirement for testing and 46% did not know they had paid for the water test at the time of drilling. Several homeowners we interviewed appeared to know little of the importance of having their water tested. For instance, a number of homeowners were of the view that if the water smelled good and looked good, there was no problem. Given the results of our survey and the low voucher redemption rate, we feel it would be beneficial for the Department to look at various options for educating homeowners. One option would be for the Department to mail the fact sheets on water directly to the homeowner. In this case, we suggest altering the current fact sheet to further draw attention to the fact that testing is mandatory and that it has already been paid for by the homeowner. Alternatively, the Department is currently looking at moving to a "permit" system. In this case, the homeowner would contact the Department prior to having a well drilled to obtain a permit. The permit would, in effect, include paying for a water-testing voucher. This would be an ideal opportunity for the Department of the Environment and Local Government to effectively educate domestic new well homeowners. Homeowners would be purchasing the vouchers from the Department or perhaps Service New Brunswick. In either case, trained government employees could ensure the homeowner was adequately informed.

Recommendation

4.64 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop improved procedures for educating

domestic new well homeowners on the applicable regulatory requirements. These procedures should be tested after an appropriate implementation period to ensure they are more successful than the current approach.

Departmental response

4.65 *The Department believes that 'fact sheets' are an excellent means of reaching the desired target audience (the well owners) directly. The Auditor General has stated that the result of a homeowner phone survey indicated that the homeowners had a lack of understanding regarding the importance of water testing, and that it was mandatory. The survey failed to indicate the source for this lack of knowledge; i.e. homeowner did not receive fact sheet, homeowner did not read fact sheet, or fact sheet did not convey correct message. To resolve this issue the Department will dialogue with the well drillers to ensure a consistent distribution of the fact sheet, as well as it will review the fact sheet with the purpose of emphasizing that testing is mandatory.*

4.66 *The Department is considering alternatives to the rebate system. Some of the alternatives considered may provide an opportunity to educate well owners regarding their regulatory requirements.*

Conclusion

4.67 This criterion was not met. In our opinion, the government does not have adequate systems and practices in place to communicate the legislative requirements of the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* to affected parties.

Monitoring and reporting on compliance

4.68 Our second criterion was:

The government should have adequate systems in place to monitor and report on compliance with the Water Well Regulation and Potable Water Regulation.

Unclear allocation of responsibilities

4.69 Auditing and reporting under this criterion was made somewhat difficult because of one overlapping area of responsibility. While we understand that the Department of the Environment and Local Government is responsible for the *Water Well Regulation*, the division of responsibilities for the *Potable Water Regulation* were not so evident. Various staff members from both Departments had differing views on the subject of departmental responsibility.

4.70 For instance, a senior staff official in the Department of Health and Wellness stated that the entire *Potable Water Regulation* was a shared responsibility between the two departments. Another official from this Department stated that sections 1-5 of the *Potable Water Regulation* were clearly the responsibility of Environment and Local Government and sections 6-9 were clearly the responsibility of Health and Wellness. Actually, this statement is not completely accurate as section 5(2) gives us perhaps the clearest example of overlap. It states that for homeowners who have not redeemed their vouchers within twelve months, "the Minister of the Environment or the Minister of

Health and Community Services may take a sample of water from the well and have it tested at the Provincial Analytical Services at the expense of the owner". There is no further direction as to which Minister shall take the lead.

4.71 A senior policy official at the Department of the Environment and Local Government stated that because the *Potable Water Regulation* falls under the *Clean Water Act* (which is an Act of that Department) that they had "umbrella" responsibility for the entire regulation. A staff member from the Department of Health and Wellness countered this argument by referring to Section 3(2) of the *Clean Water Act*. This section states that:

> *If a conflict exists between this Act or any regulation made under this Act and the Health Act or any regulation made under the Health Act in a matter relating principally to public health, the Health Act and any regulation made under it prevail.*

4.72 In the opinion of this staff member, section 3(2) may negate this concept of "umbrella responsibility". This is because in one sense the Minister of Health and Wellness has a "special status" under the *Clean Water Act* for health related matters.

4.73 At one time, a Linkage Committee consisting of staff from both departments was useful in "linking" the departments regarding issues arising from the *Potable Water Regulation*. This committee has not been active in quite some time. In our opinion, it would be useful to re-enact such a committee. An administration protocol clearly detailing departmental responsibilities would be helpful. This should be made available to all staff currently involved in programs relating to the *Potable Water Regulation*.

Recommendation

4.74 We recommended that the Department of the Environment and Local Government, in conjunction with the Department of Health and Wellness, develop an administration protocol for the *Potable Water Regulation*, clearly delineating various departmental responsibilities regarding domestic wells.

Departmental response

4.75 *The Department agrees with the Auditor General that protocols should be developed. The Department will meet with representatives from the Department of Health and Wellness to establish a written protocol with regard to responsibilities under the Potable Water Regulation.*

Monitoring and reporting compliance – Department of Health and Wellness

4.76 As previously discussed, the major responsibility of regional health office staff under the *Potable Water Regulation* as it relates to newly drilled domestic wells is to notify homeowners of **all** test results. We carried out audit procedures to determine the current protocol for handling private well water test results, to see if regions are currently

complying with the regulation and to determine if procedures are in place to monitor and report such compliance. Given the seriousness of their responsibilities for communicating with homeowners, we were disappointed to find that in none of the regional offices we visited, were team managers performing random or regular monitoring of this process.

4.77 A few years ago the Department underwent a structural re-alignment. Based on this, the Department functions more as a team and relies on staff's own professionalism to know what their responsibilities are and how to fulfil them. Given this, there is currently little supervision of inspectors' work functions. In fact, in most of the regions we visited, there was confusion over who the supervisors actually were. In two of the regions visited, we encountered staff that requested we determine who their supervisors are!

4.78 Our audit within the regions uncovered instances of what we would consider serious instances of non-compliance by departmental staff. We believe a cause of this non-compliance is due in part to a lack of ongoing monitoring by the Department. We feel that it would be beneficial for team managers to fulfil an "auditing" function relating to work done by inspectors.

4.79 As discussed previously in this chapter, none of the regional offices we visited are notifying domestic well homeowners of their test results by registered mail, as is required if such results are over Health Advisory Limits. And none of the regional offices we visited have policies in place regarding "turn around time" for notifying the homeowner of test results. This is of particular concern for test results that are over the Health Advisory Limits. Regulation currently requires notice to be within three working days. The Department has never monitored this function of "when" water test results are sent to homeowners. As discussed earlier, we found there to be many instances whereby homeowners were notified of test results well after three working days. In some cases, they were not notified at all.

Recommendations

4.80 We recommended that the Department of Health and Wellness implement procedures for monitoring and reporting the extent to which the communication of test results complies with the *Potable Water Regulation*.

4.81 We recommended that the Department of Health and Wellness review the potential issues posed by the apparent confusion in the field over chain of command and supervisory responsibilities. Corrective action should be taken as indicated by the results of such a review.

Responsibility for clear communication

4.82 Although neither the Act nor the *Potable Water Regulation* uses the wording "clear communication" in regards to the Department's

responsibility to the homeowner, we believe that would certainly be implied. After all, if the goal is protection of the public, then surely the Department of Health and Wellness would want to ensure any message communicated was clearly understood. In this regard, we examined the documentation provided to homeowners by the Department to communicate test results.

Requirement to notify homeowners by letter

4.83 As required by the *Potable Water Regulation*, the Department has a responsibility to notify all homeowners of their water test results in a letter. Though the Department has no policy regarding this issue, its current practice is to mail homeowners a copy of the Lab report that was faxed to them by the Analytical Services Lab. While some regional offices we visited were including a brief cover letter, indicating to the homeowner that water test results are enclosed, most were not. In our opinion, simply mailing a copy of a lab report does not constitute a "letter" and thus the Department's current practice is not in compliance with the regulation. It would increase the homeowners' understanding of the enclosed water test results if an informative letter addressed to the homeowner was included.

Lab test results report lacks understandability

4.84 While this detailed, rather scientific lab report may be adequate for trained health inspectors to use for their analysis, in our opinion it is not understandable by the average homeowner. Some examples of terminology in the current microbiology lab report range from wording like "Alpha 9223B", and "limit of quantification" to "colony forming units". If, for instance, you have E. coli in your water, on your first analysis, you receive a "P" as an explanation. If you look further down the page you see "P" stands for "positive." With E. coli present on a second analysis you may receive the explanation that your level is ">200".

4.85 More confusing still are the lab reports for inorganic substances like lead, arsenic, chromium, and selenium. The homeowner receives a rather long list of parameters that were tested, comparing homeowner results with Health Advisory Limits. If test results are higher than Health Advisory Limits, the result has a tiny asterisk next to it. If you are curious to know what this means, scanning the page carefully you would find at the bottom of the page in tiny print, the following explanation "indicates greater than acceptable limit". Next to some results were the letters "L". The report states "L means less than /". When questioned in regards to this, the Analytical Services Lab explained to us that it means "less than detectable limit".

4.86 One lab report we read stated "the water is supersaturated with CaCO3, possibility of CaCO3 deposition." No further explanation was provided, more than likely leaving an average homeowner bewildered.

4.87 Given the general complexity of the report, and the specific cases we have noted, we weren't surprised to find in the homeowner

phone survey we conducted that a good number of homeowners stated that they were confused regarding their water test results. We would like to emphasize that although the report comes from the Lab, the responsibility to communicate the results falls to the Department of Health and Wellness.

Recommendation

4.88 We recommended that the Department of Health and Wellness develop a method for notifying homeowners of their water test results that is understandable and clear. This method should be consistent with the regulation.

Lack of descriptions provided to homeowner

4.89 When a homeowner receives water test results with substances that are over the Health Advisory Limits, it is up to the individual homeowner to perform necessary remediation and/or have their water re-tested until the problem has been clarified. In meeting with various officials in the Department, we heard time and time again, that "it is up to the individual to get their water re-tested, we can't force them to do so". We are concerned, however, that homeowners have not been provided with adequate information to make an informed decision as to what to do regarding their water test results.

4.90 We are not confident that homeowners understand the water test report. And we are not satisfied that the Department of Health and Wellness has provided information to homeowners regarding the implications of given substances that are over the Health Advisory Limits and what the potential health risks could be.

4.91 The Department of Health and Wellness has established that if coliform is present in initial testing, the water is not suitable for human consumption. Given the potentially serious health implications of coliform, we were surprised to find that the Department of Health and Wellness does not provide any information regarding the health implications of bacterial substances to the homeowner. Though three of the regions are mailing parameter descriptions for inorganic substances, **none** of the regions are mailing parameter descriptions for bacterial (E. coli/total coliform) results. We noted in our survey that many homeowners did not know the meaning or implications of bacterial contamination.

Recommendation

4.92 We recommended that the Department of Health and Wellness include clear and meaningful descriptions of all parameters and their associated health risks, when mailing test results to homeowners.

Inconsistency between regions

4.93 It became obvious to us during our audit of regional health offices, that homeowners receive varying degrees of service regarding communication of water-testing results throughout the Province. A homeowner from Saint John for instance, would receive a different level

of service than in Campbellton. Some discrepancies amongst regions were as follows:

Boil Orders: Given that the Department of Health and Wellness considers water to be not potable if presence of coliforms are noted on initial test results, we were surprised to see that only two of the five regions we visited are clearly specifying to the homeowner to boil such water before consumption. One of these regions included a "boil order letter" while the other uses a stamp clearly indicating to not drink the water before boiling. We feel this to be an important aspect of educating the homeowner in regards to the seriousness of their water test results. We feel the Department should take a position on when to initiate a "boil order" for private well owners and apply it consistently among the regions.

Method of contact with homeowner: In one health region we visited, inspectors phone each and every homeowner with bacteria contaminated water supplies prior to sending their results to them by mail. In this region, we were pleased to note that of all the lab reports we audited, all but one homeowner had their water problem solved and subsequent water tests proved clear. We applaud this region for their effort, and judging by test results, it seems to have paid off. In other regions, some inspectors try to phone homeowners, but often they do not.

4.94 The Department of Health and Wellness staff informed us that they are currently in the process of standardizing procedures for various programs for which they are responsible. In our opinion, this is a step in the right direction for the Department. Once developed, we would expect the Department to distribute the information to all regional health offices and provide staff training regarding such procedures.

Recommendation

4.95 We recommended that the Department of Health and Wellness develop standardized procedures for communicating with domestic well homeowners.

Monitoring and reporting on compliance - Department of the Environment and Local Government

4.96 The Department of the Environment and Local Government has many responsibilities regarding both the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation*. We understand it to be its responsibility to monitor compliance with the regulations by departmental staff, homeowners and well contractors and drillers.

Analytical services lab

4.97 The Analytical Services Lab is accredited by the Standards Council of Canada in association with the Canadian Association of Environmental Analytical Laboratories Inc. In the past, staff have received the Department's Employee Recognition Award for their "commitment to quality in environmental testing".

4.98 We were pleased to find what we would consider to be excellent compliance with regulations at the Lab. For our sample chosen, 100% of the lab reports had been faxed to the Department of Health and Wellness

in what we would consider to be an acceptable and timely manner. While we were pleased to note that staff members do keep and review a logbook to ensure successful transmission took place, we have some concerns that there is no regular monitoring and reporting of this communication process. Under the current system, if a staff member did not attempt to fax the report in the first place, it would not be noticed. Since providing water test results to the Department of Health and Wellness is an important link in ultimately providing information to the homeowner, we feel that there should be some type of regular monitoring and reporting to ensure that all lab reports are sent to the Department of Health and Wellness.

Recommendation

4.99 We recommended that the Department of the Environment and Local Government establish a process to monitor the Lab's compliance in communicating test results to the Department of Health and Wellness in accordance with the regulation.

Departmental response

4.100 *The Department, by January 1, 2001, will have a fully operational Laboratory Information Management System (LIMS) at the Environmental Laboratory. This system will have the capability to compile and automatically e-mail water test results, in directory form, to all Health and Wellness Regional Offices. Furthermore, LIMS will have the capability to routinely check for water samples that have not been finalized in an appropriate length of time. LIMS will generate a 'sent mail' log that will document all transmissions. This log will be monitored regularly.*

Environmental Planning Section

4.101 One of the responsibilities of this section includes handling and tracking the issuance of metal well identification tags. Approximately 18,000 metal well ID tags have been issued by the Department of the Environment and Local Government to well contractors and drillers since the inception of the *Potable Water Regulation*. The metal well identification tags are permanently attached to every newly drilled or modified well. The number on the tag corresponds to the number submitted on the log report and attached voucher. The well ID tag serves as a useful tool for the Department in tracking log information to a particular well.

4.102 We determined there was poor monitoring of the issuance of tags. In recent years, record keeping generally consisted of a hand written list of tags issued. However the list is not always in numerical order and there are some unaccounted for tags. When we requested a computer-generated report detailing tags issued with corresponding well log data, we determined there to be numerous tags issued with no corresponding well log data. This means no log report was returned for these issued tags.

4.103 Another aspect of the Environmental Planning Section's responsibilities under this regulation is to ensure fees are collected in

accordance with regulation. Section 3(2) of the *Potable Water Regulation* states the Department is to collect a water-testing fee from homeowners of $132. Prior to April 1997, this fee was subject to GST of 7%. In April 1997, the Department decided to change the fee to $122 + HST. Both the NBGWA and the Department felt it to be in the best interest of the homeowner to not charge the additional tax and so the fee was lowered by $10. This administrative change has not been reflected in the regulation. From April 1997 to the fiscal year ended 31 March 1999, this difference between the amount actually charged and the amount still specified in the regulation amounts to approximately $50,000 lost revenue for the Province.

4.104 Government policy requires departments to get approval from the Board of Management prior to introducing changes to fees. This approval was not obtained. Of equal concern was that when questioned about this change, no current staff seemed to know for certain if authority had been obtained or not. In our opinion, this issue indicates that management may not be actively monitoring and reporting on compliance with the regulations.

Recommendation

4.105 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop procedures for monitoring and reporting on compliance with key aspects of the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* which have been assigned to the Environmental Planning Section.

Departmental response

4.106 *The Department agrees with the Auditor General that there is value in developing procedures for monitoring and reporting on compliance issues. A Well Development Officer, together with the Enforcement Branch will work to develop and deliver monitoring and reporting procedures on compliance, province-wide, and develop and deliver a training program to Regional staff.*

Monitoring and reporting on compliance by homeowners

4.107 The only mandatory requirements for domestic well owners are to pay for and obtain testing for all new wells. The Department of the Environment and Local Government has monitored the number of domestic new well owners that have their water tested (referred to as the redemption rate). As previously stated the average redemption rate from 1994 to 1999 has been approximately 45% each year. For any homeowners that don't comply, the Department has been mailing one-time reminder letters. The Well Development Officer monitors the number of homeowners that subsequently comply with the regulation after receiving a reminder letter. Part of our audit exercise included looking at this function. For our sample chosen, 85% of newly drilled domestic well homeowners that had not had their water tested were sent reminder letters. The remainder were not contacted due to missing identification information. We feel these reminder letters are valuable documentation for the Department, showing it has provided some information to homeowners.

Monitoring and reporting on compliance by well drillers and contractors

4.108 Under the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*, there are numerous requirements for well drillers and contractors. These include:

- obtaining a license prior to drilling;
- locating a well only outside of a specified distance from potential sources of contamination;
- properly completing the well log reports;
- selling a water testing voucher to homeowners; and
- remitting the funds back to government.

4.109 In our opinion, monitoring these numerous activities would require the Department to maintain an acceptable management information system to track information and to perform inspections of well contractor and well drilling activities.

Monitoring and management information systems

4.110 We determined that the Environment Planning Section does not possess an adequate management information system to enable it to monitor the various aspects of well contractor and driller requirements under regulation.

4.111 The current system does not have the capabilities to perform information management tasks that one might expect in a program such as this. Further, management informed us that the Department does not have the necessary number of staff needed to otherwise perform such monitoring tasks manually. We would particularly expect that if a regulation requires an outside party to collect money on behalf of government, adequate systems should be in place to monitor such activity.

4.112 We feel that in these circumstances, a good management information system should be capable of at least the following:

- producing reports detailing batches of well ID tags issued and numbered log reports issued to contractors and drillers, which would enable the department to require contractors and drillers to account for previously issued tags and log reports before being issued new ones;
- reconciling, for any given contractor or driller, well ID tags issued to log reports issued, to log reports returned with accompanying voucher money;
- disallowing entry of log reports that are missing property identification numbers; and
- "flagging" of any wells drilled by a contractor or driller prior to the yearly contractor or driller licenses being paid for.

4.113 The current management information system does not associate the number of tags issued to contractors and drillers to the number of log reports returned by them. Nor it is capable of displaying a summary of

past tags issued to a particular contractor or driller. To do so manually would require significant time and effort on behalf of staff. Staff are thus not currently monitoring the number of well ID tags issued to contractors and drillers and ensuring they are accounted for before issuing new ones.

4.114 Our audit involved testing to determine if, for all domestic well water tested at the Analytical Services Lab, the Department received the log report and the accompanying voucher money. In our opinion this was a reasonable monitoring procedure that we would expect the Department to be doing on an ongoing basis. Our findings were that since 1994 there were approximately 800 water tests (where homeowners had redeemed vouchers) for which there was no record of log reports or voucher money to accompany them. If all of these were indeed unaccounted for, it would be a loss of $112,240 in revenue for the Province.

4.115 We determined that many of these wells were drilled in the 1999 calendar year. Though regulation requires drillers to submit log reports within a month of drilling, the Department feels these are still in the system and just haven't been returned by the contractors or drillers. Twenty-nine of these log reports are on hold by the Department until the drillers properly complete the reports. The remainder were simply explained by the Department as errors in the system or otherwise unaccounted for.

4.116 The Environmental Planning Section downloads water sample results from the Analytical Services Lab into its own Potable Water Database. However, due to many difficulties, there are currently over 600 water sample test results that are in "error" and not captured by the potable water database system. These errors can include missing well ID information, missing well owner information, juxtaposition of owner's names, etc. Given the fact that a water test result in "error" means inaccessible information for the Department, we feel it would be in their best interest to correct these errors as soon as possible.

4.117 The current management information system is not linked to the Potable Water Database. This means that well information is not coupled with water sample information. For any given well ID number the capability does not exist to see the well information (for example depth of casing, or location) along with various water sample results. It would be beneficial in our opinion to link well information to water sample information. This information would prove to be valuable in mapping areas in the Province with specific water attributes for water quality and quantity.

4.118 We were pleased to see that during our audit, the Department initiated a ground water system investigation that established the scope and requirements of a new ground water management application. This

investigation detailed numerous inefficiencies with the current system and outlined suggestions for improvement. Subsequent to our audit, the Department informed us that approval has been granted for the implementation of this application. We feel this is a step in the right direction to help the Department fulfil its mandate of monitoring activities for these two regulations.

Recommendation

4.119 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop a timeline for completion and implementation of the proposed ground water management information system.

Departmental response

4.120 *By January 1, 2001, the Ground Water Management Information System will be fully implemented.*

Lack of field inspections

4.121 In the Province of New Brunswick, there are 43 licensed contractors and 82 licensed drillers. For the approximately 2,500 new wells drilled yearly, the Department of the Environment and Local Government provides one trained inspector. This inspector functions as a Well Development Officer responsible for operating all aspects of the Domestic Well Water Program. Of the approximately 7,500 newly drilled wells in the past three years, the Department of the Environment and Local Government has no record of regular or random inspections on any of these wells. The Department claims the inspector will "drop in on a well drilling site, if in the area doing something else", but it has no record of such. It concerns us that one well contractor interviewed stated "everyone knows the Department has no inspectors in the Province." The Department has intended for quite some time to train inspectors at their various regional offices to perform this function, but has never brought it to fruition. We feel it would be beneficial for the Department to provide regular random inspections of well drilling activities. The Department informs us that the implementation of the above discussed management information system would greatly assist departmental staff with their current responsibilities, thus enabling them to train regional inspectors to perform field inspections.

Recommendation

4.122 We recommended that the Department of the Environment and Local Government implement procedures to ensure it has regular monitoring and reporting on compliance by well contractors and drillers.

Departmental response

4.123 *The Department agrees with this recommendation, and will look at procedures to increase training of regional staff and, as such, will utilize their abilities on monitoring and reporting on compliance by well contractors and drillers.*

Conclusion

4.124 This criterion was partially met. While the Department of the Environment and Local Government has limited monitoring regarding redemption rates and missing property identification numbers, we are

very concerned over a general lack of monitoring of compliance with regulations by departmental staff, well contractors and drillers and homeowners. We feel the Department of the Environment and Local Government has provided inadequate field inspection activity for these regulations. We are equally concerned about the lack of monitoring of staff compliance with regulations within the Department of Health and Wellness. In our opinion, this could have serious ramifications for the program and the Province.

Enforcing regulations

4.125 Our third criterion was:

> *There should be an adequate enforcement system to ensure that affected parties comply with the Water Well Regulation and Potable Water Regulation.*

Responsibility for enforcement

4.126 We have determined it to be primarily the responsibility of the Department of the Environment and Local Government to ensure that adequate enforcement systems are in place for *Potable Water Regulation*. We have also determined it to be the sole responsibility for the Department of the Environment and Local Government to enforce the *Water Well Regulation*. In our work, we noted a number of areas of non-compliance. For example, contractors and drillers are not remitting log reports within thirty days of drilling, homeowners are not submitting water samples for analysis, and diggers are not being licensed, are not selling vouchers, or submitting log reports. We wanted to determine what systems and practices were in place to bring these situations into compliance.

4.127 The Department of the Environment and Local Government has a Compliance and Enforcement policy that is "designed to maximize compliance with sound environmental practices, rather than simply relying solely on prosecution of offences." The processes for enforcement can be warnings, schedules of compliance, ministerial orders, and initiation of a full investigation, which may lead to prosecution. A part of our audit included determining what the Department's Regional Services and Enforcement Branch is currently doing in regards to enforcing these regulations. We would expect that if the government has regulations in place, it will have systems and practices in place to adequately enforce them. Not only would we expect appropriate action to be taken on behalf of the Department, but also adequate and accurate reporting of such.

Lack of formalized procedure

4.128 We determined in our audit, that acts of non-compliance generally first come to the attention of the Environmental Planning Section staff who are operating programs to implement regulations. Some of the more common occurrences would be a homeowner calling to say they can't get potable water. After investigation, the Environmental Planning Section may determine the well driller did not use sufficient casing, or drilled the well too close to a septic system.

Another example would be a licensed well driller calling to say they saw a non-licensed well driller drilling a well.

4.129 In our interviews with both the Environmental Planning Section and Enforcement Section, we determined that there is the following "understanding" between the two sections. Environmental Planning Section staff try to deal with enforcement issues firstly by contacting the persons involved. In the case of well contractors and drillers, this contact is usually by phone. Environmental Planning Section staff will attempt to solve the problem and only contact Enforcement if and when they are unsuccessful. In this case, Enforcement would open a file on the issue, investigate, and determine whether to proceed with prosecution. In the past three years, we determined that the Enforcement section has only opened five files in regards to the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. Enforcement staff admitted to us that they have not been very involved with well drilling activities.

4.130 In our audit, we determined there to be inconsistencies in protocol. Environmental Planning Section staff will contact Enforcement immediately if it is the case of an unlicensed driller, but generally not for anything else. In our interviews with Environmental Planning Section staff, we determined there to be some uncertainty as to what was supposed to be done. We are concerned over lack of formalized procedure for dealing with enforcement issues regarding these regulations.

Recommendation

4.131 We recommended that the Department of the Environment and Local Government formalize procedures for staff to follow regarding enforcement issues arising from the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*.

Departmental response

4.132 *The Department agrees with the recommendation by the Auditor General. The Department will initiate discussions to examine compliance and enforcement procedures, with the purpose of developing a Protocol Document for distribution to all enforcement personnel involved with inspections and enforcement.*

Poor documentation

4.133 We found that there is little, if any, documentation relating to many enforcement issues that have come to the attention of Environmental Planning Section staff. As previously discussed, because most issues are dealt with by phone, there is no formal record. While some files exist regarding more detailed investigations, the majority of work done in this regard goes unrecorded. Our concerns are two-fold. Firstly, we feel lack of documentation regarding compliance issues could have serious legal implications for the Department. For example, if a homeowner was experiencing water problems due to a well drilled too close to a septic system, we feel the expectation could exist for the Department to have clear documentation regarding actions taken. Secondly, we feel it is difficult to assess the appropriateness of actions

taken in response to occurrences, if no documentation exists. A lack of documentation of actions taken, or in some cases not taken, may lead to a lack of accountability by staff responsible for handling such occurrences.

Recommendation

4.134 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review its documentation procedures in order to develop an effective means of recording key compliance and enforcement information.

Departmental response

4.135 *The Department agrees with the recommendation and will track compliance and enforcement information on each individual driller and contractor.*

Inaccurate reporting

4.136 Part of our audit involved looking at the Department of the Environment and the Local Government's policies and procedures for reporting enforcement issues regarding the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. The Regional Services and Enforcement Branch currently provides both a summary of occurrences and a summary of charges in the Department's Annual Report. (The Branch defines an "occurrence" as any incident relating to regulation that causes a departmental employee to be out of the office for more than one hour.)

4.137 We performed audit work around the summary of occurrences as reported in the 1998 and 1999 Annual Reports. As reported by the Department for this time frame, the Branch dealt with 47 *Water Well Regulation* and 8 *Potable Water Regulation* occurrences in the Province. We examined occurrence files in both the central office (Fredericton region) and the Grand Falls regional office. Our findings indicate that although there is an occurrence reporting system in place, often these occurrences do not meet the Department's definition. We determined that 38% of reported occurrences were simply records of homeowners dropping their water samples off at the Department to be sent to the Lab for analysis. Another 38% were requests for water tests by homeowners (not new well owners) for a number of reasons ranging from simple curiosity to petroleum odour.

4.138 In our opinion, the current occurrence reporting system lacks integrity and consistency. We would expect occurrences to directly relate to the regulations which they are reported under. For example, under the *Water Well Regulation* an occurrence could be well drillers drilling without a license, a well being too close to a septic system, or a well without the proper casing. Under the *Potable Water Regulation* an occurrence could be a driller not selling vouchers.

Recommendation

4.139 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review procedures that are currently in place for reporting occurrences to ensure they relate to the applicable

regulation. Lack of consistency amongst branches should be addressed.

Departmental response

4.140 *The Department agrees to review occurrence-reporting procedures for accurate correlation with applicable Regulation. The Department will revise its occurrence response system to ensure consistency among all Branches of the Department.*

4.141 Despite the shortcomings of the occurrence reporting system that exists within the Regional Services and Enforcement branch, we feel that its existence has potential benefits to the Department. We feel it serves as important documentation from a legal standpoint and provides accountability for actions taken or, in some cases, not taken. We were concerned that detailed occurrence reporting has not been implemented in the Environmental Planning Section in any consistent manner. Staff do keep some occurrence files along with a general file which contains numerous enquiries from the public. In this file, we determined there to be letters from well owners to the Department with no documentation regarding follow up. The Environmental Planning Section staff does not adhere to the Regional Services and Enforcement Branch's definition of an occurrence. In fact, none of the Environmental Planning Section staff were able to define what they would consistently classify as an "occurrence".

Recommendations

4.142 We recommended that the Department of the Environment and Local Government develop a definition for an "occurrence" to be adopted by all branches within the Department.

4.143 We recommended that the Department of the Environment and Local Government adopt consistent protocol for documenting "occurrences" to be adopted by all branches of the Department.

Departmental response

4.144 *One of the proposed actions of the Department's structural realignment will be the formation of a 'Compliance and Enforcement Committee'. This Committee will develop a revised and consistent definition for the term 'occurrence'.*

4.145 *The Department agrees to adopt consistent protocols for documenting 'occurrences' by all Branches of the Department. The Enforcement Branch will review the present system, to assess if the system meets departmental needs.*

Possible advantages of "ticketing system"

4.146 Coupled with lack of inspections, as previously discussed, were a low number of charges. We determined that for the past three years, there have only been two prosecutions against well contractors and drillers, one of which was successful regarding an unlicensed driller. No action has ever been taken against diggers or domestic new well

owners[1] for failing to comply with regulations. The Regional Services and Enforcement Branch feels that under the current system it is often too costly and time consuming to prosecute.

4.147 The Branch is currently investigating the option of "ticketing". Ticketing would involve giving tickets for violations instead of the current court procedures. Tickets would generally be a smaller fine than the current minimum $500 fine for individuals. The Department feels this system could potentially be a more feasible method of enforcing regulations. In our opinion, if obtaining a yearly contractor or driller license was contingent on paying all fines owing, then this could prove to be a useful enforcement measure.

Recommendation

4.148 We recommended that the Department of the Environment and Local Government give serious consideration to the concept of "ticketing" for various acts of non compliance under the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. We recommended that obtaining yearly contractor or driller licenses be contingent on payment of all monies owing.

Departmental response

4.149 *The Department agrees to give serious consideration to the concept of 'ticketing' for various acts of non-compliance under the Water Well Regulation and Potable Water Regulation. The 'ticketing' option has been under consideration by the Department, and is strongly supported by its inspectors. The Department recognizes the intent of the Auditor General in its recommendation for 'withholding' licenses, but it should be recognized that this issue will have to be considered within the context of all acquired fees.*

Conclusion

4.150 This criterion was not met. We feel the government does not have an adequate enforcement system to ensure that all affected parties comply with the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. In our opinion, the Department of the Environment and Local Government should implement formalized procedures for the investigation, documentation and reporting of occurrences under these regulations.

Review of regulation

4.151 Our fourth criterion was:

> *The government should periodically review the Water Well Regulation and Potable Water Regulation and make necessary changes in a timely manner.*

4.152 We believe it is important to evaluate regulations on a regular basis to determine if they are accomplishing intended goals and meeting the needs of users. In this regard, our audit work involved determining procedures in place at the Department of the Environment and Local

1. As explained later in this chapter, this could include developers, camp ground operators, trailer parks or churches.

Government and the Department of Health and Wellness for regularly reviewing legislation. From our various interviews we determined that neither department has what we would consider formalized procedures in place for regularly reviewing legislation. Both departments seem to look at various aspects of legislation in a more ad hoc fashion, troubleshooting when necessary. We found there to be aspects of legislation and regulations that were in need of review and change. But the departments, in our opinion, have been slow in doing so.

4.153 The current *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* came into force on 1 July 1990 and 1 January 1994 respectively. Since that time, there have been no regulatory revisions.

Various requirements for well diggers - Department of the Environment and Local Government

4.154 There are numerous regulatory requirements for well diggers, ranging from obtaining a yearly permit to selling vouchers to homeowners. It was clear to us in our audit that the Department of the Environment and Local Government has known of these requirements since drafting the regulations. However, the Department has made a conscious decision not to enforce this aspect of regulation. One might argue that as soon as the Department adopted this philosophy, it should have amended the regulation accordingly in a timely fashion.

4.155 On the other hand, given the importance of clean water to the lives of New Brunswick residents, one might have expected some sort of re-evaluation of the regulation. The diggers were obviously included in the regulation with some degree of thought and planning. The goal of this re-evaluation would be to determine how to bring the diggers into compliance with the purpose or intent for which they were originally included.

Fee for well water test - Department of the Environment and Local Government

4.156 The Department of the Environment and Local Government has been charging $140.30 for a water test since April 1997. The current regulation actually requires a charge of $151.80 ($132.00 + HST). To date, the Department has not made any change to the regulation to lower the fee to $140.30.

Inadequacies of certain aspects of current regulation – Department of the Environment and Local Government

4.157 Based on interviews with various Department of the Environment and Local Government and Department of Health and Wellness staff, it was brought to our attention, that there were some areas of the current regulations that were in need of amendment. One example of this is the current requirement under the *Water Well Regulation* to use a minimum of twenty feet of casing for newly drilled wells. Departmental staff felt that, due to certain geological conditions, in various parts of the Province this minimum requirement is insufficient to prevent water problems. In our opinion, the Department of the Environment and Local Government should react to this deficiency in the current regulation in a timely fashion.

Well Drilling Advisory Board - Department of the Environment and Local Government

4.158 In our audit we determined that this Board has been dormant for quite some time. Department of the Environment and Local Government staff believe that the Board was functioning at the early implementation stages of the *Water Well Regulation*. No minutes of meetings were made available to us by the Department. In our opinion, if this Board no longer exists then keeping these sections in the regulations is misleading to the Legislative Assembly and the public. On the other hand, the Board may have ongoing value that should be supported. It would seem that the Board may have a purpose in partly fulfilling the aims of this criterion; that is, the type of issues on which it can advise the Minister could serve to ensure the regulations were regularly reviewed.

Concerns regarding contamination or integrity of samples - Department of the Environment and Local Government

4.159 Because the objective of water testing is to provide the homeowner with safe water and also to provide the Department with accurate groundwater data, integrity of data is of utmost importance. The current practice at the Department is for homeowners to draw their own water sample to submit for testing. We feel this has the potential to jeopordize meeting both objectives described above. Two scenarios could yield incorrect water results. Either a homeowner could incorrectly draw the sample, or provide water samples from a source other than their own for analysis. Staff in both departments informed us that it is likely that approximately 50% of the initial "unacceptable" test results for presence of total coliform are a direct result of the homeowner incorrectly drawing the water sample. Improper flushing of the system or drawing the sample too soon after the well is drilled are common causes of contamination. This results in extra costs to the government in that potentially the Lab must analyze re-tests and the Department of Health and Wellness must send re-test results to homeowners. There are no additional charges to the homeowner.

4.160 Sometimes the homeowner is actually a developer. The developer has built a house and is the "homeowner" while the home is on the market. In the case of a developer submitting water for testing, there is actually a disincentive to submit a sample that is suspected to be unacceptable. Our audit determined there to be several cases in which developers are the ones who submitted water for testing. Developers are in a potential conflict of interest in that poor test results could directly impact on their operations.

4.161 We felt that given the Department's objectives, and the importance of accurate results, the Department would be better served to either draw the samples themselves, or hire an external company to do so. This is especially so when a developer is the "homeowner." The accidental contamination of samples by homeowners could also be reduced through improved education.

Recommendation

4.162 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review its current procedures for sample collection to ensure integrity of testing results.

Departmental response

4.163 *The Department agrees to review its current procedures for sample collection as part of its review of alternatives to the current rebate system.*

Wells providing water to more than single family dwellings - Department of Health and Wellness

4.164 As outlined in the *Potable Water Regulation*, owners of domestic wells are only required to have their water tested once, that being upon initial drilling. On the other hand, "public water supplies" are required to submit a sampling plan to the Province and have their water tested on a monthly basis. Public water supplies are currently municipal water supplies, and water systems owned and operated by the Crown (schools, government departments). Our audit involved examining lists of all water tests that fall under the umbrella of newly drilled "domestic" wells. We were surprised to find that many large facilities that are not single family dwellings are still considered domestic wells, and thus have no requirement for ongoing testing. These facilities often have one well, serving a number of individuals. Examples of such establishments are gymnasium facilities, camping grounds, tourist attractions, churches and trailer parks. In our audit, we noted instances of such establishments with newly drilled or modified wells, whereby initial testing showed levels of contaminants in the water that were over the Health Advisory Limits established by the Province. We determined that the Department of Health and Wellness has the same protocol for a water supply affecting a two-person home, as for churches typically known for socials and church suppers that could be supplying five hundred people. Staff generally do not prioritize these establishments in any way.

4.165 We feel that the Department has a responsibility to develop distinct protocol for notifying establishments that are not single family dwellings. In our audit, we found instances whereby tests results for churches and tourist attractions showed unacceptable limits for coliform. In some instances there was no record of contact by the Department, and no subsequent water test that would prove the water to be potable. We are equally concerned about the absence of ongoing testing requirements for trailer parks. The Department of Health and Wellness estimated that there are approximately 10,000 individuals in the Province relying on well water supplied to trailer parks. The Department is currently drafting amendments to the regulation that would mandate owners of trailer parks to test the well water on a monthly basis. We feel this is an important step in ensuring safe water for this large number of individuals and commend the Department on this initiative.

Recommendation

4.166 We recommended that the Department of Health and Wellness review procedures in place for dealing with water test results for wells that supply more than family dwellings. Based on the results of this review, amendments to the regulation could be made as appropriate.

Conclusion

4.167 This criterion was not met.

4.168 We feel the Government has not systematically reviewed the *Water Well Regulation* and the *Potable Water Regulation* and, subsequently, has not made changes in a timely manner.

Recommendation

4.169 We recommended that both the Department of the Environment and Local Government, and Department of Health and Wellness, review current procedures in place to ensure regular review of the two regulations.

Departmental response

4.170 *The Department agrees to work with the Department of Health and Wellness to review current procedures in place to ensure regular review of Water Well Regulation and the Potable Water Regulation. It should be noted that Regulations are reviewed by administering government agencies on an as required basis.*

Measurement and reporting of program effectiveness

4.171 Our fifth criterion was:

> *The government should have adequate systems and practices in place to ensure relevant and accurate measurement and reporting on the effectiveness of the Water Well Regulation and Potable Water Regulation as it relates to private wells.*

4.172 Although we are examining two regulations which only impact the 2,500 new wells that are drilled each year, we would expect to see some public reporting on this area. Therefore we examined several recent annual reports of the two departments to gain an appreciation for the reporting that was taking place.

Effectiveness reporting by the Department of the Environment and Local Government

4.173 We found that the Department of the Environment and Local Government provides some explanatory detail regarding work done in programs designed to implement these regulations. We noted though, a number of areas in current reporting methods that we felt needed improvement. In examining the Department's recent annual reports, we found the descriptions of work done to be at times misleading, vague and inconclusive. For instance, on page 61 of the 1997-98 annual report it states that the program has "ensured that all wells were appropriately tagged". Given the fact that there has at no time ever been any monitoring or inspection of such, we feel this is inaccurate reporting and misleading to the public. Similarly, in one annual report, the Department describes performing " random log audits". From various interviews with Departmental staff we determined this to mean that staff randomly look at log reports for completeness. (i.e. do they include the mailing address, well ID number, etc.) This, in our opinion, does not warrant the usage of such terminology as "audit". Audit procedures generally involve some form of verification of data.

4.174 One important aspect of effectiveness is the achievement of intended results. We believe it would be important for the Department of the Environment and Local Government to measure and report on this aspect of effectiveness.

4.175 We determined that the initial intent of the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation* was two-fold; firstly, to ensure safe drinking water for new well owners, and secondly to provide the government with good information relating to ground water in the Province. Given this, we expected to find clearly defined goals regarding these objectives and adequate reporting of progress made in attaining these goals.

4.176 These goals would serve as measurement for how effectively the programs in place to implement the regulation were operating. In our opinion there are really two yard sticks the Department of the Environment and Local Government might use for measuring program effectiveness as it relates to its responsibilities under current regulation. Firstly, the voucher redemption rate (or number of homeowners having their water tested) gives the Department some assurance it has met its regulated responsibilities in contributing to the objective of ensuring safe water for new domestic well homeowners.

4.177 Given that the Department does track and monitor redemption rates, it would be reasonable, in our opinion, to have established goals relating to the percentage of homeowners targeted to redeem vouchers in a given year. The Department has a "fuzzy" goal to see "as many as possible be redeemed". But it has not quantified this goal. Although the annual reports do, at times, refer to the redemption rate, neither a target rate nor an actual rate is stated.

4.178 Secondly, the number of log reports returned to the Department with adequate ground water information, in our opinion, contributes to fulfilling the objective of acquiring accurate ground water data. Given that the Department does manually review all log reports and monitors the number of reports missing property identification numbers, it would be reasonable in our opinion, to have established goals relating to the percentage of complete log reports received in a given year that would be acceptable to the Department. Again, a "fuzzy" goal exists, in that they would like to see "as many as possible" be returned complete, but the Department has not quantified this goal. We feel this lack of quantifying goals has the potential to lead to a lack of direction and a lack of accountability. To summarize, in general we found there to be little measurement and reporting of the operation of programs to determine if they are accomplishing their initial intentions.

Recommendation

4.179 We recommended that the Department of the Environment and Local Government review procedures in place for reporting program results for the *Potable Water Regulation* and *Water Well Regulation* to ensure they are accurate and useful to readers. As part of this effort the Department should establish goals or targets that clearly relate to the objectives of the regulations.

Departmental response

4.180 *Beginning with fiscal year 1996/97, New Brunswick government annual reports began including specific performance measurement data in response to criteria established by the Auditor General. The Department will ensure that program results for the Potable Water Regulation and Water Well Regulation will be included in the 2000/2001 Annual Report. Goals or targets will be established for subsequent Annual Reports.*

Effectiveness reporting by the Department of Health and Wellness

4.181 To contribute to fulfilling the objective of ensuring a safe water supply for individuals with private wells, the Department of Health and Wellness has the responsibility not only to notify the domestic well homeowner by letter of test results according to procedures outlined in the regulation, but also, in our opinion, to ensure understandibility of such results.

4.182 Given these objectives, we felt the Department's annual report would have some discussion in this regard. We determined, however, that the Department of Health and Wellness does not currently have clearly established goals relating to its work on the *Potable Water Regulation* as it applies to new domestic well owners.

4.183 The Department of Health and Wellness reported on work done in the area of domestic wells in the 1998-99 annual report. This report included a very brief description of work done. No description of objectives, goals, or results were provided.

4.184 The report stated that 21% of the **bacteriological** tests conducted on private water supplies required follow up by Public Health inspectors. (We were unable to determine why the Department only included bacteriological and excluded inorganic test results). When questioned how the Department came up with the 21% figure, we were informed it was from the Analytical Services Lab computer coding. Any test that was coded as a "re-test" (i.e. not a first time test), was counted as having been followed up by the Department. However, our audit determined that such is not always the case. Some re-tests are not follow up tests by the Department and some re-tests that are "follow ups" by the Department are coded otherwise. In our opinion this is inaccurate reporting. We feel that it would be beneficial for the Department to provide more detailed descriptions of programs in place regarding domestic wells and the number of newly drilled domestic well water test results that were analysed by inspectors in a given year.

4.185 In our opinion, a reasonable goal might be "to provide **informative** water test results in accordance with regulation to the homeowner for **every** water sample submitted for testing." We have already discussed several issues concerning the lack of clarity in communicating test results and related information to homeowners. This concerns us. Had the Department of Health and Wellness implemented some regular measurement and reporting of program results, it is

possible some of these communication problems may have already been corrected. If the Department was measuring to ensure it provided "**informative** water test results in accordance with regulation to the homeowner for **every** water sample submitted for testing", presumably staff would have been made aware of the communication issues.

Recommendation

4.186 We recommended the Department of Health and Wellness improve the discussion of its work related to the *Potable Water Regulation* with respect to domestic wells in its annual report. Information should be focused on the degree to which program activities have achieved intended results.

Conclusion

4.187 This criterion was not met. In our opinion, the government does not have adequate systems and practices in place to ensure relevant and accurate measurement and reporting on the effectiveness of the *Water Well Regulation* and *Potable Water Regulation*. We did not find evidence of clearly defined goals relating to program objectives.

Domestic well water performance indicators

4.188 Our sixth criterion was:

> *The Department of the Environment and Local Government should have performance indicators that appropriately address protection of water resources supplying individuals on private wells.*

4.189 The Department of the Environment clearly defined its goal relating to water quality in its 1999 annual report. The goal is as follows: "To ensure that the quality of the Province's water resources meets established provincial standards for identified use of the resource (drinking, recreational, aquatic life, etc.)." Part of our audit involved determining if the Department has adequately provided performance indicators as they relate to individuals on domestic wells. In doing this, we determined that the Department addressed only "municipal" water (both surface and ground water) in developing performance indicators and targets. Given that 40% of individuals in the Province rely on private well ground water we find this to be somewhat of an oversight. In our opinion, in keeping with the government's recommendation to "establish public benchmarks and other measurement devices for programs that they administer", the Department should consider providing such measurement devices for all programs in place for the protection of groundwater for individuals on domestic wells.

4.190 Departmental officials have informed us of a broad range of departmental activities that serve to prevent or detect potential threats to domestic well water supply. These would include such things as pesticide and fuel tank storage regulations, control over location of various industrial facilities through operating permits, and rural land-use planning through various means. Notwithstanding this, the Department has informed us that it must be clearly recognized that there is a fundamental responsibility that lies with the homeowner to manage their

water delivery systems. Any measurement of the success of the Department of Environment and Local Government's involvement would have to include examining the responsibilities of citizens and the government in meeting the overall goal. This would put the issue in context.

Conclusion

4.191 This criterion was not met. We determined that the Department does not have established performance measures regarding domestic well water.

Recommendation

4.192 We recommended that the Department of the Environment and Local Government establish performance measures for the broad suite of programs established to prevent drinking water problems for individuals on domestic well water.

Departmental response

4.193 *In 2001, during its Strategic Planning process, the new department of Environment and Local Government agrees to examine the identification of performance measurement indicators in relation to domestic well water.*

Comments of the Department of Health and Wellness

4.194 The Department of Health and Wellness provided the following comments on its responsibilities for the *Potable Water Regulation*:

> *The Department has reviewed the Auditor General's comments on the Domestic Well Water Quality – Potable Water Regulation 93-203.*
>
> *The Standard Operating Procedures (SOPs) for Potable Water, by their nature, address most of the issues within the jurisdiction of the Department of Health and Wellness.*
>
> *The timeframe for development of the SOPs are: the first draft by November 2000, the second draft by January 2001, and the final version completed by March 2001.*
>
> *The joint Department of Health and Wellness – Environment and Local Government issues are anticipated to be addressed by the Policy and Priorities process.*

Chapter 5
Department of Finance
Pension Plan Governance

Contents

Background 81
Scope 83
Results in brief 83
Governance structure 84
Questionnaire results and reporting 85

Department of Finance Pension Plan Governance

Background

5.1 There are eleven provincially sponsored pension plans with approximately 40,700 employees contributing to these plans and approximately 16,800 pensioners receiving benefits. Total pension benefits paid in the plans' most recent fiscal year totalled $252.2 million. During that year employees contributed $94.4 million to the plans and taxpayers contributed $241.8 million. At year end, total net assets of the pension plans were in excess of $7 billion.

5.2 Our Office is currently the financial auditor for six of these plans, and in this capacity we have become quite familiar with their operations. In addition we review accounting and financial disclosure issues for all plans in connection with our financial audit of the Province of New Brunswick.

5.3 Due to the size of the annual contribution of taxpayers' money, the large number of government employees and pensioners depending on the plans for their retirement security and the overall size of the pension operation, we decided that we should undertake a review that is much broader in scope than we have been doing as financial auditors.

5.4 A review of this nature could encompass many aspects of the pension operation. We believed the most appropriate starting point should encompass governance and accountability. Governance can be defined as the process and structure used to direct and manage the pension operation with the objective of achieving the stated mission or objective. Accountability on the other hand is defined as the obligation to answer for authority and responsibility that has been conferred.

5.5 We have had experience over the past three years in conducting work on governance and accountability. In 1997 we commented on governance and accountability issues at the Atlantic Lottery Corporation Inc. In 1998 we examined similar issues at the Regional Hospital Corporations and last year we looked at the New Brunswick Liquor Corporation.

5.6 Our interest in the governance and accountability of the Province's pension plans was also increased by what has been happening on the national scene.

5.7 In November 1997 the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (Committee) began hearings on the role and governance practices of institutional investors in Canada. Institional investors included public and private sector pension plans.

5.8 What the Committee heard during these hearings were comments such as the following:

> *"...the governance practices ...of large public-sector pensions should be examined with purpose of building guidelines for improvements.....In general there are few well-governed boards."*
>
> *"....there is a great deal of confusion about what [pension] decisions get made in what capacity, about who is affected by these decisions, about what constitutes prudence, and about what the mission of a pension fund is in the first place."*
>
> *"There is a long way to go before one can say that all pension plans are well governed."*

5.9 One of the submissions presented at the hearings cited a major study involving seventy-nine major U.S. and Canadian pension funds and a Dutch pension fund. The study stated: "We were able to find a statistically significant link between organizational performance and organizational design. Interestingly, and more specifically, we found the most important driver of organization performance .... to be the quality of the board of governing fiduciaries."

5.10 The hearings culminated in November 1998 with the issuance of a report called *The Governance Practices of Institutional Investors*. This report made two recommendations relevant to pension plans:

- that the trustees of each pension plan in Canada adopt one of Pension Investment Association of Canada (PIAC), Association of Canadian Pension Management (ACPM), or Office of the Superintendent of Financial Institutions of Canada (OSFI) governance guidelines; and
- that the trustees of each pension plan in Canada report annually to pension plan members setting out how they comply with, or exceed, the adopted set of governance guidelines, and explaining why they do not comply if they choose not to do so.

5.11 As a result of the Senate Committee report, PIAC, ACPM and OSFI formed a joint task force on Pension Plan Governance. The result of this task force was the development of a common set of pension plan governance principles and a guide (questionnaire) for assessing governance practices.

Scope

5.12 Our objective for this project was as follows:

To conduct a review of the governance and accountability structures in place for pension plans for most employees of the Province and certain other entities as well as members of the Legislative Assembly and to offer recommendations for improvement where appropriate.

5.13 While there are eleven provincially-sponsored pension plans our audit project addressed the following eight:

- Public Service Superannuation Plan (PSSA)
- Teachers' Pension Plan (Teachers)
- Members' Superannuation Plan and Members' Pension Plan (Members)
- Pension Plan for Canadian Union of Public Employees of New Brunswick Hospitals (Hospital-CUPE)
- Pension Plan for General Labour, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts (GLT&S)
- Pension Plan for Full Time CUPE 2745 Employees of New Brunswick School Districts (CUPE 2745)
- Pension Plan for Certain Bargaining Employees of New Brunswick Hospitals (Hospital-Certain)
- Pension Plan for Part-time and Seasonal Employees (Part-time)

5.14 We did not review the Ombudsman Plan and the Pension Plan for Management Employees of NB School Districts because there are no contributors to these plans. And we did not review the Judges' Superannuation Plan because we understand that the plan is being revised.

5.15 Our review included sending governance questionnaires to each of the pension plan governors as well as to each member of any pension committee. The questionnaire which we used was the one developed by the Joint Task Force on Pension Plan Governance. In addition, we held discussions with various members of the Department of Finance as well as with the Comptroller. We also reviewed the pension plan documents and literature on pension plan governance.

Results in brief

5.16 There should be no doubt as to who is the governor of each pension plan. The Province has two pension plans where the governor is not clearly indicated.

5.17 All four pension plans on which we are reporting have statements of purpose which have been communicated to the plan members.

5.18 There is a need for a code of conduct to clearly define the fiduciary duty of plan governors and administrators.

5.19 To some degree, all plans have defined and communicated to members the roles and responsibilities of governors and administrators. However, we have identified areas for improvement.

5.20 There are shortcomings in the area of performance measurement and reporting in all four plans.

5.21 Plan governors and administrators need ongoing training in order to fulfil their governance responsibilities.

5.22 None of the four plans reported any process of self-assessment.

5.23 Because of its significance, and in view of some of the deficiencies noted in this chapter, we will continue to examine pension governance over the next few years. In particular, we are interested in pursuing the principle related to performance measurement and reporting.

Governance structure

5.24 In conducting our work on this project, one of our first challenges was understanding the governance structure, and in particular identifying the governor for each of the plans. The pension governor has been defined by the joint task force as "persons and bodies with the highest level of plan governance authority according to the terms of the plan or applicable legislation". It is very important that the governor be clearly identified, because this is where responsibility for pension plan performance ultimately rests. Furthermore it is the governor who is expected to take the lead and be proactive in approving appropriate policies, setting pension benefits, and establishing administrative practices.

5.25 We reviewed the pension plan documents to identify the pension plan governor. As a result of this review we concluded that it was quite clear who the governor was for six of the eight plans. For two of the plans, the plan documents were not explicit as to who was ultimately responsible. Both of the plans in question have Pension Committees and the uncertainty was whether or not the Committees were the governors. We raised this issue with senior staff of the Department of Finance and we subsequently learned that the Department is of the opinion that the Pension Committees for both plans are the governors.

5.26 The following table summarizes the results of our review.

Plan	Governor
Public Service Superannuation Plan	Chair of Board of Management – Minister of Finance
Teachers' Pension Plan	Chair of Board of Management – Minister of Finance
Pension Plan for General Labour, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts	Board of Management
Pension Plan for Full Time CUPE 2745 Employees of New Brunswick School Districts	Board of Management
Members' Superannuation Plan and Members' Pension Plan (Members')	Chair of Board of Management – Minister of Finance
Pension Plan for Canadian Union of Public Employees of New Brunswick Hospitals	Board of Trustees
Pension Plan for Certain Bargaining Employees of New Brunswick Hospitals	Not explicit
Pension Plan for Part-time and Seasonal Employees	Not explicit

Observation

5.27 There should be no doubt as to who is the governor of each pension plan. This responsibility should be clearly stated in the plan documents. Explicit reference should be made for the Pension Plan for Certain Bargaining Employees of New Brunswick Hospitals and the Pension Plan for Part-time and Seasonal Employees.

Questionnaire results and reporting

5.28 We have summarized our observations around each of the six governance principles developed by the Joint Task Force. The six principles are as follows:

- pension plans should have a clear mission;
- pension plans have a primary fiduciary duty to the plan and its beneficiaries;
- responsibility/accountabilities should be allocated in order to clearly identify stakeholders and define roles;
- performance should be measured and reported;
- individuals involved in pension plan governance should be qualified and knowledgeable; and
- there should be a process of governance self-assessment.

5.29 These principles are ones which, in the opinion of the Task Force, "are essential to achieving effective governance of a pension plan. There are many methods for implementing these principles. The value of good governance comes from reflecting on each and taking a considered stance."

5.30 Our observations are based solely on the results of the questionnaires returned from pension plan governors and pension committee members. In each case where either the Board of Management or Minister of Finance was the governor, the questionnaire was completed by the Deputy Minister of Finance, acting on behalf of the governor. We did not attempt to verify the accuracy of any of the responses received.

5.31 We decided that our public reporting should only be directed towards those plans where government, through either Board of Management or the Minister of Finance, is the governor.

5.32 The four plans on which we are reporting are:

- Public Service Superannuation Plan (PSSA)
- Teachers' Pension Plan (Teachers)
- Pension Plan for General, Trades and Services Employees of New Brunswick School Districts (GLT&S)
- Pension Plan for Full Time CUPE 2745 Employees of New Brunswick School Districts (CUPE 2745)

5.33 The following schedule provides recent data on these four plans.

Pension plan data

Plans	Pensioners	Contributors	Net Assets $(millions)
PSSA	8,054	18,403	3,178
Teachers	5,357	9,095	3,020
GLT&S	912	1,913	152
CUPE 2745	101	532	29

5.34 The Minister of Finance is also the governor of the Members' plans. However, these plans have no assets, and all contributions and pension payments are made though the Consolidated Fund of the Province. Accordingly, the governance responsibilities for these plans are minimal.

5.35 While we are not reporting specifically on the other plans, we make reference to them in particular instances.

Principle 1 Pension plans should have a clear mission

Importance

5.36 A documented mission is extremely important because it should clearly define why the plan exists. It reflects the reasons for establishing and maintaining the plan and it should be clearly distinct from mission statements of the plan sponsor and any participating unions. A mission statement facilitates the adoption of measurable goals against which the plan, its governor's and administrator's performance is measured. If there is no stated mission for the pension plan, there would be no

common focus and any stated goals or objectives, if they did exist, would have limited meaning.

Does the pension plan have a mission statement?

Responses

5.37 The governor for two of the plans indicated that they have a statement of purpose within their plan document. The governor's responses from GLT&S and CUPE 2745 indicated that their statement of purpose was "...to provide benefits to eligible employees within the specific terms and provisions of the plan upon termination and/or retirement." The response from CUPE 2745 acknowledged that this was not a formal mission statement. In the two largest plans, PSSA and Teachers, the governors' responses indicated a statement of purpose is not reflected in the plan document but is contained in employee booklets and brochures provided to members. In both cases the purpose states "to provide financial security to plan members."

Observation

5.38 The first step towards establishing a good governance structure is to have a clear statement as to why the plan exists, one that facilitates the adoption of measurable goals against which the plan, its governor's and administrator's performance is measured.

5.39 We applaud the fact that a statement of purpose is reflected in the plan document for the GLT&S and CUPE 2745 plans. However, the governor for these two plans may want to consider a statement that would encompass a broader perspective than what is provided in the plan document as a purpose. A broader perspective could include concepts such as "delivering above average benefits", or "delivering benefits at lowest cost possible".

5.40 We also observed that the statement of purpose for the PSSA and Teachers plans "to provide financial security to plan members" could be interpreted to mean that the plan is taking on more responsibility than intended. In developing a mission statement for these plans the governor may want to consider the extent of responsibility the plans are prepared to assume. We encourage the governor of these two plans to include the purpose or mission statement in the plan documents.

Has it (mission statement) been communicated to plan members?

Responses

5.41 Although there are no formal mission statements, the plan governor for three of the plans stated that contributing members receive employee booklets and annual benefit statements outlining the purpose of the pension plan.

Observation

5.42 The responses to this question were very encouraging. We like the fact that the purpose in the majority of the plans was communicated to the plan members.

Principle 2 **Pension plans have a primary fiduciary duty to the plan and its beneficiaries**

Importance

5.43 Pension plan governors and administrators owe a duty of loyalty to the plan and its beneficiaries over and above any constituency interests. To clarify what that entails, an internal code of conduct should be documented for each pension plan covering fiduciary duty to plan members, benefits administration and funding, restrictions on types of investments, conflict of interest, and other key areas. Compliance with this code of conduct should be monitored on a regular basis. Having a code of conduct, and monitoring compliance with it regularly, helps to ensure that plan assets are protected, and that investment rates of return are maximized within acceptable levels of risk.

Does the plan have articulated roles and responsibilities for the governor(s) and administrator(s)?

Responses

5.44 Based on the governors' responses, all four plans outline the roles of the governor and plan administrator in the plan document. In addition, two of the plans, GLT&S and CUPE 2745, have Pension Committees and their duties are set out in the plan document. We were informed, however, in the governor's response for the Teachers and PSSA plans that, while there is provision in the plan documents for the appointment of a Board to assist the Minister in the administration of Act, "the Board has not been constituted."

Observation

5.45 We noted that all four of the governors' responses indicated that the plans have attempted to articulate the roles and responsibilities for the governor and the plan administrator(s). We suggest that consideration be given to establishing the Boards referred to in the plan documents for the Teachers and PSSA, provided of course the role and responsibilities for the Boards are meaningful and can be clearly articulated.

Are there control mechanisms in place to protect the plan, the governors and administrators from conflicts of interest, lack of understanding and dishonesty?

Responses

5.46 All of the responses identified a number of control mechanisms. For instance the PSSA and Teachers response referred to "mechanisms set in legislation, mechanisms set in computer systems, the annual audit by provincial Auditor General, the annual report tabled in legislature (within Dept. of Finance annual report), and the NBIMC annual report."

5.47 The response from CUPE 2745 and GLT&S stated: "There are control mechanisms which are utilized and common practice to ensure that the plan will be able to meet its promise to provide benefits to its members upon termination and/or retirement." The response then went on to refer to control mechanisms such as collective agreements, the

pension plan text, the tri-annual actuarial valuation, policy investment guidelines and the Adminstrators' Report.

5.48 Two pension committee respondents for CUPE 2745 indicated that control mechanisms might not be specifically documented.

Observation

5.49 The responses from the governors indicated there were a variety of control mechanisms in place. We noted however that there was no reference to a code of conduct.

5.50 We feel there should be a code of conduct for the plan governors and administrators. The code of conduct should clearly define the fiduciary duty of the governor and administrators to the plan and its beneficiaries and set a framework within which the plan governor and plan administrators can operate to meet the objectives of the plan. Such documentation should define the respective roles and responsibilities of the plan governor and administrators and the division of duties between them. This would eliminate any uncertainty about their roles and the stakeholders to whom they are accountable.

5.51 We noted in the response from the Hospital – CUPE plan, which is administered by a Board of Trustees, references to subsections in their plan document that talk about dishonesty and conflicts relating to trustees and the general duties and powers of the trustees.

Principle 3

Responsibilities/accountabilities should be allocated in order to clearly identify stakeholders and define roles

Importance

5.52 Because of their importance in the success of the plan, and in order to facilitate performance measurement, the terms of reference for each participant in the governance, management and operations of the pension plan should be clearly documented in the plan document. There are five key areas of responsibility in a pension plan and the pension document should clearly identify who is responsible for each area. These areas are:

- compliance with legislation;
- plan funding;
- asset management;
- benefit administration; and
- communication

5.53 The plan governor or plan administrators should define the responsibility of each participant. Without responsibilities being clearly defined, important work may not get done, overlap can occur and it is extremely difficult, if not impossible, to hold participants accountable. In practice, many of these responsibilities may be delegated, but ultimate accountability remains with the participant who was assigned responsibility. For example, assume that the governor has been assigned responsibility for paying benefits. The governor may delegate the responsibility for paying benefits to a pension committee, who in turn

may assign this authority to a senior officer, who in turn may assign it to a more junior officer or to an external agent. However, accountability for paying benefits remains with the governor. It is not transferred by this delegation.

5.54 Additionally, the stakeholders to whom each participant is accountable should be identified. And, to enhance communication, the names of the plan governor, the plan administrator, and other pertinent participants should be disclosed to stakeholders. Accountability is enhanced through disclosure and transparency.

5.55 In small plans, there may be a smaller number of parties involved, but the principle of allocating authority and accountability remains the same.

Have the parties responsible for each of the following areas been clearly defined:

- ***Compliance with legislation***
- ***Plan funding***
- ***Asset management***
- ***Benefit administration***
- ***Communication***

Responses

5.56 The responses from the governors of the PSSA and Teachers plans indicated that there are parties responsible for all key areas of pension plan operations, although the responsibility is not always clearly identified within the plan legislation. However, the responses from the PSSA Consultation Committee did not agree. The committee members felt that the parties responsible for each of the key areas were not clearly identified. They responded by saying things like, "I have not seen anything...", "I am not aware of..." and "Not to my knowledge."

5.57 For the GLT&S plan the governor's response indicated that parties have clearly been assigned responsibility for the majority of the key areas of pension plan operations. There were however two exceptions, both in the plan funding area. One was that the responsibility for approving the actuarial method and assumptions had not been clearly established. The plan governor stated: "The Actuary develops and recommends to Board of Management as reported by the Actuarial Valuation Committee the actuarial method and adoption of assumptions. Board of Management responsible for approval." However, a number of respondents from the Pension Committee indicated that the area of plan funding is the responsibility of the Pension Committee. Secondly, both the governor and members of the pension committee indicated that the parties responsible for projecting the pension plan's cash flow have not been identified.

Observation

5.58 From the responses received we have identified two areas where improvement could be made. The first one is to ensure that

responsibility for each of the five key areas is clearly identified in the plan document. This should resolve the problems identified in the PSSA and Teachers plans, particularly in the former where there was some uncertainty as to who was assigned responsibility. Secondly, improvements can be made in the GLT&S plan by clearly assigning parties to be responsible for approving the actuarial method and assumptions and by projecting the pension plan's cash flow.

Are there clear written terms of reference for each of the parties responsible for the functions below?

- ***Compliance with legislation***
- ***Plan funding***
- ***Asset management***
- ***Benefit administration***
- ***Communication***

Responses

5.59 We are pleased to report that for two of the plans the governors' responses stated that there are clearly written terms of reference for each of the five key areas of responsibility. The same cannot be said for the two largest plans, PSSA and Teachers.

5.60 The response, from both of the plans, to the question in the area of legislative compliance stated: "No, only sections of Act that designate Minister responsible for administration of Act. Exempt from the PBA (*Pension Benefits Act*)." In the key area of asset management both the PSSA and Teachers plans rely on a provincial Crown corporation, the New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC), for the terms of reference.

5.61 The pension consultation committee members for the PSSA plan either have not seen any written terms of reference for the parties responsible for the key areas or were unsure how responsibility is communicated to the parties.

Observation

5.62 There should be clear written terms of reference for all parties responsible for each of the key areas. To promote accountability it is important that these terms of reference be fully disclosed so that all plan members and parties are aware of their existence. On the matter of legislative compliance it is surprising that the government pension plans are exempt from the *New Brunswick Pension Benefits Act*, legislation that is intended to set operating standards for all pension plans in the Province. And while there are terms of reference for the key area of asset management for both the PSSA and Teachers plans, they appear to have been established by the investment manager, NBIMC. Such terms of reference should be approved by the governor.

Are the names of governors and day-to-day administrators in charge disclosed to plan members?

Responses

5.63 The governor's response from the PSSA and Teachers stated: "Yes, via legislation and communication to employees." In the other plans, GLT&S and CUPE 2745, the responses stated, "yes and no." This was explained by the following statement:

> *In the Pension Plan text the Governors are identified as the Board of Management. Company names of plan administrators are disclosed to membership via employee booklet (whom to call with inquiries). Specific names are not always disclosed, with the exception of the Benefit Counsellors assigned to specific employers, so the employees and employers always have a contact name.*

Observation

5.64 We are pleased to note that all four plans stated that the name(s) of the governor(s) and relevant administrator(s) are disclosed to pension plan members. We believe this enhances accountability.

Principle 4 Performance should be measured and reported

Importance

5.65 Strategic objectives (pre-determined goals) should be identified for each pension plan. These objectives should be directly linked to the mission statement of the pension plan, should be measurable, and should cover all significant aspects of the plan. Objectives might be set for funding, administrative performance, investment performance, and other areas. They should be tailored to the specific requirements of a particular plan and should be adjusted over time in response to changes in stakeholder needs. Annual performance targets should be set for each of these objectives, and the results of performance measurements, complete with explanations where performance targets have not been met, should be reported to the appropriate stakeholders. Compliance with legislation should also be monitored.

5.66 It is normally the role of the plan's governor to ensure that strategic objectives and appropriate annual performance targets are set, that performance is measured and that the results are reported to stakeholders. It should also be the responsibility of the governor to take action when performance targets have not been met.

5.67 The governor is ultimately accountable for pension plan governance. As such, it is important that the governor be involved in setting some of the more critical strategic objectives and performance targets. For example, since asset management is critical to the ongoing financial health of the pension plans, the governor should be included in setting benchmarks in areas such as rates of return objectives, risk tolerance and asset mix.

Are there clear and objective measures of performance of the following areas?

- ***Compliance with legislation***
- ***Plan funding***
- ***Asset management***
- ***Benefit administration***
- ***Communication***

Responses

5.68 In all of the plans the responses from the governor indicated that in at least three of the five areas there were not clear and objective measures of performance.

5.69 The responses from the governor of PSSA and Teachers indicated that there were no clear and objective measures of performance for compliance with legislation because they were exempt from the *New Brunswick Pension Benefits Act*.

5.70 As for ensuring the adequacy of plan funding, responses from all four governors indicated that funding policies did not exist, but they were under development in the case of PSSA and Teachers.

5.71 The responses from the governors were split on the matter of clear and objective measures for asset management. Both the GLT&S and CUPE 2745 plans were of the view that there were clear and objective measures. They responded that investment policies and objectives were set by "Treasury and Debt Management in conjunction with approval from Board of Management." For both the PSSA and Teachers plans the governor stated: "NBIMC Board sets and measures these". There is no mention of approval being required by the plan governor. Of particular concern are the results of the responses received from the pension consultation committee for the PSSA plan. They indicated that they were not aware of any measures of performance being in place.

5.72 The governor of all four plans indicated there were shortcomings in measuring performance in the area of benefit administration. Two of the plans, Teachers and PSSA, indicated that measures of performance were either under development or under consideration for development. For the other plans responses from the governor and pension committee members commented on shortcomings such as lack of standards for enrolling members, establishing and maintaining member records and calculating and processing benefit payments.

5.73 In general all responses indicated that more could be done in establishing performance measures for communication of relevant pension information to pension plan stakeholders.

Observations

Legislative compliance

5.74 The response from the PSSA and Teachers plans would suggest that compliance is not an issue because they are exempt from the *New Brunswick Pension Benefits Act*. We disagree because in our opinion all four plans require compliance with their own pension document as well as with the federal *Income Tax Act*. This is a fundamental responsibility. The measure of performance here is quite simple: each plan should comply with all requirements of the plan document and any relevant legislation.

Plan funding

5.75 Generally it is the role of the plan governor or administrator to ensure that there are clear and objective measures of performance in the following three funding areas: establishing funding policies for the pension plan, approving the actuarial method and assumptions and projecting the pension plan's cash flow. To the extent this is not being done, and judging by the responses received it is not, action should be taken by the governor.

5.76 For the PSSA and Teachers plans, should the governor or administrator continue to delegate the authority to the Actuarial Valuation Committee for approving the actuarial method and assumptions, it is important for the governor and administrator to realize that the responsibility is not transferred. Thus the governor or administrator must ensure there is a supervisory process in place to approve the actions of the Committee.

Asset management

5.77 We would like to draw particular attention to the area of asset management for the PSSA and the Teachers plans. Currently the NBIMC is involved in establishing investment policies and objectives, and monitoring compliance with these investment policies. These very important policies have not been approved by the governor.

5.78 We were pleased to note that for the other two plans these important policies were approved by the governor, the Board of Management, with input provided by the Treasury and Debt Management section of the Department of Finance.

5.79 In all cases we believe that the governor should be involved in setting clear and objective measures of performance as well as providing the final approval for such measures.

Benefit administration

5.80 Generally the plan governor or administrator should ensure that there are clear and objective measures of performance for each of the following areas:

- establishing service standards;
- calculating and processing benefit payments;
- enrolling members;
- establishing and maintaining member records;
- creating and distributing member communication and education materials;

- monitoring accuracy and timeliness of major services to members against established performance objectives; and
- remitting contributions to the custodian.

5.81 We have noted that there is a lot of room for improvement in this area.

Is there a process in place to prepare regular reports to appropriate stakeholders and evaluate the attainment of performance in the following areas?

- ***Compliance with legislation***
- ***Plan funding***
- ***Asset management***
- ***Benefit administration***

Responses

Compliance with legislation

5.82 The governor's response for the PSSA and the Teachers indicated that reporting on compliance with legislation was not applicable because "PSEBB (Public Service Employee Benefit Branch) monitors through discussions with Revenue Canada." The governor's response for GLT&S and CUPE 2745 indicated that they did not report on compliance because they were exempt from the *Pension Benefits Act*. They did recognize however that there were specific references in their plan document to provisions of the *Income Tax Act*.

Plan funding and asset management

5.83 The governor for each of the four plans indicated there is a process in place to prepare regular reports to appropriate stakeholders and to evaluate the attainment of performance in the area of plan funding and asset management. The response from the governor for the PSSA and Teachers plans in relation to asset management stated: "NBIMC distributes 'annual reports' to stakeholders and members." The responses from the pension committees for the GLT&S and CUPE 2745 plans did not agree with the governor. They stated that it was their belief that there is no process in place to prepare regular reports to appropriate stakeholders and to evaluate the attainment of performance in the area of plan funding and asset management.

Benefit administration

5.84 The response from the governor of both PSSA and Teachers plans stated that there was no reporting on benefit administration measures "other than Department of Finance annual report, newsletters and general memoranda." The two other plans responded positively to the question.

Observations

5.85 The key to reporting on performance measures is to have good measures to start with. So to the extent that we identified shortcomings in the establishment of performance measures earlier in this chapter, we have reservations concerning the effectiveness of any reporting. For reporting to be effective, it should be related to measures approved by the governor. Judging from the response, this is the case when the governor of the GLT&S and CUPE 2745 plans reports to its

stakeholders on the performance of the investment managers. The case is different for the PSSA and Teachers plans where the governor only receives the investment manager's (NBIMC) annual report. When the governors of these two plans report to their stakeholders, they are reporting on performance measures approved by NBIMC, the investment manager.

5.86 In general we believe that reporting on performance is an area where improvement can be made. In addition to the observation made above we note there is little reporting on compliance with legislation, progress made towards plan funding and the effectiveness of the administrator. Of equal concern is the inconsistency in response between the pension committees and the governors for the GLT&S and CUPE 2745 plans. These situations should be investigated.

Principle 5 — Individuals involved in pension plan governance should be qualified and knowledgeable

Importance

5.87 Each person involved in governing and administering the plan should have, or acquire, knowledge and skills that are current and appropriate for the responsibilities and accountabilities they carry. Individuals responsible for the governance of the plan should be provided with orientation sessions and appropriate training to assist them in fulfilling their responsibilities.

Does the plan have criteria and a process for selecting the plan governors?

Responses

5.88 For all four plans the responses from the governor indicated that the selection process for the plan governor was very clear. For the PSSA and Teachers plans, legislation establishes the Minister of Finance as the governor and for GLT&S and CUPE 2745, members of the Board of Management are the governors.

Observation

5.89 In each of these plans there is no opportunity to select the plan governor since the governor is set by legislation.

Are the individuals responsible for the governance of the plan provided with training and orientation to fulfil their responsibilities?

Responses

5.90 The responses from PSSA and Teachers plan governors both stated: "Minister receives orientation and has professional staff. NBIMC has training available to Board members and staff." The responses from GLT&S and CUPE 2745 indicated that members of the Board of Management are not provided with any training that would help them fulfil their governance responsibilities beyond an initial orientation session.

Observation

5.91 While the response from the governor for PSSA and Teachers indicates there is an orientation for the Minister, there is no reference to

on-going training. It is important that on-going training build on the orientation by providing information on the principles of governance and that such training be given to the Minister of Finance and Board of Management.

5.92 It is also important that formal orientation and training be provided to all individuals involved in governing and administering a pension plan. This will enable those individuals to fulfil their responsibilities to the plan.

Principle 6 **There should be a process of governance self-assessment**

Importance

5.93 It is very important that a pension plan be effectively governed. An important step that can be carried out to help improve pension plan governance is a self-assessment exercise. The governance process, including reporting to the appropriate stakeholders, should be reviewed and modified over time to ensure its effectiveness. It is important that this review assess the effectiveness of the individuals (administrators, investment managers, agents, etc.) involved in the process on a regular basis. Such reviews, if done conscientiously, serve to challenge established methods and thought patterns, thereby improving the effectiveness of the governance process.

Are there processes and criteria in place to allow the individuals responsible for the governance of the plan to assess the effectiveness of the plan's governance, and the individuals involved in it, on a regular basis?

Responses

5.94 As indicated by the governors' responses, none of the four plans reported any process of self-assessment.

Observation

5.95 As with any good governance model there should be an assessment on how well things are doing. At the highest level this assessment would examine the effectiveness of the current structure of having the Board of Management or Minister of Finance as the plan governor, and it would also examine the effectiveness of all administrators (investment managers, actuaries, benefit administrators, etc.). Based on the responses, governance can be improved in all plans by clearly articulating the processes and the criteria to be followed in undertaking such a review. Such a review should be undertaken on a regular basis.

Departmental comments

5.96 The Department of Finance provided the following general comments on our final report:

> *We wholeheartedly subscribe to the underpinnings of the [Senate Committee] report and the questionnaire, but have not completely grasped all the concepts that they raise. The explanation that the "plan governor refers to the individual or body that has been assigned the highest level of plan*

governance authority..." seems to be circular in nature and not totally clear.

We do agree that there is room for improvement in the Province's governance practices and that awareness of this issue could be more widespread. We appreciate the work done by the joint task force and the tools that they have provided to those involved with pension plans, to assist in ensuring that governance practices are at an advanced level.

Chapter 6
Department of Natural Resources and Energy
Private Forest Lands

Contents

Background 101
Scope 102
Results in brief 103
Mandate and responsibilities 103
Effectiveness of programs for private forest lands 126

Department of Natural Resources and Energy Private Forest Lands

Background

6.1 New Brunswick is Canada's most forested province with 85% of its land area covered with forests. This forest is an important legacy. In our opinion it is the government's duty to ensure that forest resources are properly managed to provide a sustainable forest resource for all citizens.

6.2 Three significant groups of owners currently manage the forests of New Brunswick. The Crown is the largest with ownership of 47% of New Brunswick's productive forest lands. Private woodlot owners are the second largest group with 30%, followed by the mills and wood processors with 21%. Besides representing 98% of the productive forest these groups are also significant since they all have somewhat different goals for the resource[1].

6.3 The majority of the Crown forest lands are managed by the provincial government through ten licensee agreements with forest companies. The goals for Crown lands are contained in section 3(1) of the *Crown Lands and Forests Act* (the Act). This section of the Act lists several goals for the Crown lands including fish and wildlife habitat maintenance and harvesting and renewal of timber resources.

6.4 Lands owned by mills and wood processors are commonly referred to as *industrial freehold*. The main goal for these lands is to maximize their value to the wood processing facilities.

6.5 Private woodlots are generally smaller tracts of land than industrial freehold. Woodlot owners maintain their land for a variety of uses such as recreation, tourism and/or eventual harvest. These woodlots are owned by a wide variety of New Brunswickers with different goals, resources, and management abilities.

---

1. The percentages have changed slightly as a result of recent forest land purchased by the Crown. The new percentages are not yet available.

6.6 The overriding objective of all the stakeholders in the forest industry is to increase or sustain the benefits being derived from the forest resource, however those benefits might be defined. The last decade has seen a great increase in the demand for, and value of, forest products. This has put great pressure on the resource and highlighted the need for careful planning to ensure these benefits can be maintained. Critical areas include the capacity of current processing facilities, a sustainable supply of timber and the anticipated future demand.

Scope

6.7 Due to the significance of the industry to the social and economic well being of the Province we decided to carry out a project in this area. Section 3(2) of the *Crown Lands and Forests Act* states that "The Minister shall encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province". Therefore, we decided to undertake a review of the primary source of supply first.

6.8 In the course of conducting this audit we reviewed legislation in New Brunswick as well as Nova Scotia and Maine. In addition we interviewed representatives of all seven forest products marketing boards, representatives of two key wood processors, the New Brunswick Forest Products Association, the New Brunswick Federation of Woodlot Owners and the Department of Conservation in Maine. We communicated closely with departmental employees in Forest Management and the Forest Products Commission and addressed a board meeting of the Forest Products Commission. Our senior field auditor also attended a conference on forest certification held in Fredericton in February 2000.

6.9 Our objective was to determine if appropriate systems and practices are in place "to encourage the management of private forest lands as the (sustainable) primary source of timber for wood processing facilities in the Province." In connection with our responsibilities for "effectiveness" reporting, we also wanted to know if adequate measures are in place to determine if the goals and objectives of the program are being achieved.

6.10 To assist us in conducting our work we developed the following five audit criteria:

- *the Crown Lands and Forests Act and Regulations should clearly define the Department's responsibilities for private forest lands;*
- *the Department should have appropriate goals and objectives to carry out its responsibilities for private forest land as assigned under the Crown Lands and Forests Act and Regulations;*
- *programs, policies and procedures should be consistent with the Crown Lands and Forests Act and Regulations for private forest lands;*

- Surveillance de l'exactitude et de l'opportunité des principaux services offerts aux participants au régime par rapport aux objectifs de rendement établis.
- Remise des cotisations au dépositaire.

5.81 Nous avons constaté que ce secteur nécessite beaucoup d'améliorations.

A-t-on prévu un mécanisme d'établissement de rapports périodiques destinés aux intervenants appropriés et d'évaluation de l'atteinte du rendement visé dans les domaines suivants?

- ***Respect des mesures législatives***
- ***Capitalisation du régime***
- ***Gestion de l'actif***
- ***Administration des prestations***

Réponses

Respect des mesures législatives

5.82 Selon la réponse du préposé à la gouverne du régime des services publics et du régime des enseignants, le rapport sur le respect des mesures législatives ne s'applique pas, puisque la Direction des avantages sociaux des employés des services publics exerce une surveillance au moyen de discussions avec Revenu Canada. Pour le régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et le régime de la section locale 2745 du SCFP, le préposé à la gouverne a répondu qu'il n'y a pas de rapport sur le respect des mesures législatives parce que les régimes sont exemptés de la *Loi sur les prestations de pension*. Il a toutefois admis que les documents des régimes mentionnent des renvois à des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Capitalisation des régimes et gestion de l'actif

5.83 Les préposés à la gouverne de chacun des quatre régimes ont déclaré qu'il y a en place un processus pour la préparation de rapports périodiques destinés aux intervenants appropriés et pour l'évaluation de l'atteinte du rendement visé dans les domaines de la capitalisation des régimes et de la gestion de l'actif. Au sujet de la gestion de l'actif, la réponse du préposé à la gouverne des régimes des services publics et des enseignants est que la Société de gestion des placements distribue des « rapports annuels » aux intervenants et aux participants. Par contre, les réponses des membres des comités des pensions du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et du régime de la section locale 2745 du SCFP ne concordent pas avec la réponse du préposé à la gouverne. Ils sont d'avis qu'aucun processus n'est en place pour la préparation de rapports périodiques destinés aux intervenants appropriés et pour l'évaluation de l'atteinte du rendement visé dans les domaines de la capitalisation des régimes et de la gestion de l'actif.

Administration des prestations

5.84 Selon la réponse du préposé à la gouverne des régimes des services publics et des enseignants, les seuls rapports sur les mesures visant l'administration des prestations consistent dans le rapport annuel du ministère des Finances, des bulletins et des notes de service. Les deux autres régimes ont répondu à la question par l'affirmative.

Observations

5.85 Pour faire rapport sur les mesures du rendement, il faut, avant tout, avoir des mesures efficaces. Donc, tout comme nous avons cerné des lacunes dans l'établissement des mesures du rendement plus tôt dans le présent chapitre, nous avons des réserves sur l'efficacité des rapports, quels qu'ils soient. Pour que le rapport soit efficace, il doit être relié à des mesures approuvées par le préposé à la gouverne. À en juger par la réponse, c'est effectivement le cas du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et du régime de la section locale 2745 du SCFP, le préposé à la gouverne faisant rapport aux intervenants sur le rendement des gestionnaires des placements. Il en va autrement pour les régimes des services publics et des enseignants, pour lesquels le préposé à la gouverne reçoit seulement le rapport annuel du gestionnaire des placements (la Société de gestion des placements). Lorsque les préposés à la gouverne de ces deux régimes font rapport aux intervenants des régimes, ils font rapport sur les mesures du rendement approuvées par la Société de gestion des placements, qui est le gestionnaire des placements.

5.86 De façon générale, nous sommes d'avis que des améliorations sont possibles au rapport sur le rendement. Outre l'observation formulée ci-dessus, nous notons que le respect des mesures législatives, les progrès accomplis envers la capitalisation du régime et l'efficacité de l'administrateur font l'objet de rapports très limités. L'incohérence entre la réponse des membres des comités des pensions et des préposés à la gouverne du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et du régime de la section locale 2745 est également préoccupant. Il y aurait lieu de faire enquête sur ces situations.

Principe 5 **Les personnes qui participent à la gouverne du régime de retraite doivent être compétentes et avoir les connaissances nécessaires.**

Importance

5.87 Chaque personne qui participe à la gouverne et à l'administration du régime doit avoir ou acquérir des connaissances et des compétences à jour et appropriées en fonction des responsabilités et des obligations de rendre compte qui lui sont attribuées. Les personnes responsables de la gouverne des régimes doivent recevoir des séances d'initiation et une formation pertinente pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités.

Le régime est-il assorti de critères et d'un mécanisme de sélection des préposés à sa gouverne?

Réponses

5.88 Pour les quatre régimes, les réponses des préposés à la gouverne montrent que le processus de sélection du préposé à la gouverne du régime est très clair. Dans le cas des régimes des services publics et des enseignants, les mesures législatives désignent le ministre des Finances comme le préposé à la gouverne et, dans le cas du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et du régime de la section

lands. They appeared to be limiting their efforts largely to private woodlots.

Defining private forest lands

6.26 The term "private forest lands", although present in the Act, is not directly defined by the legislation. Even though it is not defined, the term would appear to be differentiating all private forest land from public or Crown land.

6.27 Section 3, which is found in the "General Administration" section of the Act, appears to be a statement of "purpose" or "mandate", such as is common in a number of Acts. This section has two distinct subsections. The first, subsection 3(1), outlines six broad responsibilities for the Minister for Crown land. The second, subsection 3(2), outlines the Minister's broad mandate for private forest lands – that is, the non-Crown land. In other words "private forest lands" would be virtually anything that is not public, and owned by the Crown[1].

6.28 The Act does refer to three distinct categories or types of non-Crown land that would seem to make up all of what could reasonably be referred to as private forest lands. Those three categories are:

- private woodlots;
- freehold lands; and
- private lands consisting of an aggregate of 5,000 hectares owned by one person.

6.29 In our opinion, however, the Department may need to make some changes to the Act to clarify definitions. Firstly, it should be noted that the words "more than" or "at least" have apparently been omitted inadvertently from the definition of the third component of private forest lands – private lands consisting of an aggregate of 5,000 hectares owned by one person. It is unlikely there are too many landowners in the Province owning exactly 5,000 hectares of forest property.

6.30 Secondly, the definition refers to "one person". The land could be controlled by a group of individuals, such as a company or a non-profit organization, and have the same impact on the forest and its ecosystems. The term "one person" should be replaced with "one person or jointly held by a group of persons or company."

6.31 The term "private lands" appears to be used by the Act in different ways. In one instance "private lands" is a combined term representing the private woodlots and the lands of 5,000 hectares owned by a single person. Elsewhere in the Act, it appears that the term "private lands" may be being used synonymously with the term "private

1. We are aware that the federal government does own approximately 1% of the forest land in the Province. But for purposes of simplicity, that land is excluded from the discussion in this section.

forest lands". Section 5 in talking of the duties of a forest service officer notes the officer "may enter upon private lands whenever necessary for the proper performance of his duties under this Act." Since that section does not mention freehold land separately, we have assumed that the intent is that the forest service officer can enter any of the three components of private forest land. It would seem illogical to restrict the access of the forest service officer from one component of private forest lands.

6.32 Similarly, in a section of the Act dealing with protection of the forest, it notes "the Minister may protect forests, whether on Crown Lands, other lands vested in Her Majesty or private lands, from fire, insect and disease." The provision is there so that the Minister may protect all forests in the Province. A fire does not stop at the border of Crown and freehold land.

Background and development of mandate

6.33 The *Crown Lands and Forests Act* was assented to in 1980 after much consultation. One key point of the resulting consensus was that the Crown should be the "residual" supplier of timber for wood processing facilities in New Brunswick.

6.34 This principle was inherent in subsection 3(2) of the Act which at that time stated:

> *The Minister shall encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province, and, with approval of the Lieutenant-Governor in Council, may initiate programs for such purposes.*

6.35 This was the section of the Act that generated the Department's overall mandate concerning private forest lands from 1980 to 1992. The reference to "consistent with subsection 29(7.1)", which appears in the subsection today was added in 1992, and we will comment on that later.

Meaning of "primary"

6.36 What is meant by "primary" in section 3(2) is not defined in the Act. The *Gage Dictionary of Canadian English* defines primary as "first in time; first in order" and also as "first in importance, chief". Using the words of "first in importance, chief" as the meaning for primary, then the supply from all three categories of private forest land would be the chief source of timber for wood processing facilities in the Province. This is consistent with the "Crown as residual" concept under which the Act was developed. It is also consistent with our observations in our 1988 *Report of the Auditor General*. In our section on *Forest Management* in that Report, we discussed the various assumptions the Department used in determining the level of silviculture activities on Crown lands. One of the key assumptions in the Department's model was that "Crown lands will be used as the residual supply."

6.37 The respective roles of private forest land as primary and Crown land as the residual make sense when one considers the multiple uses of Crown land mandated under the Act. The Minister is responsible "for the development, utilization, protection and integrated management of the resources of Crown Lands." Subsection 3(1) lists six different uses for the Crown land. And only one of these refers to the harvesting and renewal of timber resources on Crown lands. Others include habitat for maintenance of fish and wildlife, public access, and forest recreation. The Crown, then, must balance a variety of forest objectives.

6.38 From 1980 to 1992 the private forest lands were in fact the major or primary supplier except for two years. In 1988-89 and 1991-92 private forest lands supplied 50% of the timber to provincial wood processing facilities and the Crown (public) supplied 50%. We examined timber utilization statistics from 1960 to 1980 as well. During that twenty-year period, the Crown exceeded the supply from the private forest lands in only three years. In other words, prior to 1992, it was clear that, taken together, the private forest lands were the primary source of timber for wood processing facilities in the Province – both in the Act and in fact.[1]

6.39 Prior to 1992 the Department required that contracts with private woodlot owners (through their representatives, the seven marketing boards or Producer Associations) be in place before it permitted harvesting of Crown lands by wood processors. Or, alternatively, the parties had to at least be engaged in an arbitration process before the Crown would grant access to its wood.

6.40 Up until 1992 this "private woodlots first" was actually specified in subsection 29(5) of the Act. At that time the subsection read as follows:

> *29(5) An operating plan shall, for a five-year period*
>
> *(a) identify, in the following order of priority, the proportions of wood supply to be used in any wood processing facility of the licensee or any sub-licensee*
>
> *(i) from Producer Associations in the Province,*
> *(ii) from freehold lands owned or controlled by the licensee,*
> *(iii) from other sources within and without the Province,*
> *(iv) through exchanges of wood or wood products,*
> *(v) from Crown Lands;*

1. Since 1992 the trend has continued. In all but one year the private forest lands have supplied over 50%.

6.41 In 1992, the words "in the following order of priority" were removed from subsection 29(5). In effect, the pre-1992 wording specified an order or priority of supply, with the private woodlots (as represented by the Producer Associations) first on the list, followed by freehold lands, and then other sources. Other sources would presumably include the private lands of 5,000 hectares. The Crown wood came last. Up until 1992, private forest lands were not only "first in importance", they were also "first in time; first in order". They were primary in both senses of the word.

Complications resulting from 1992 amendments to Act

6.42 This "private woodlots first" situation gave the private woodlots and the seven marketing boards that represented them negotiating power to aid in the setting of timber prices. Our understanding is that in some cases this negotiation and arbitration process was perceived as too cumbersome by the wood processing facilities. In the 1992 debates in the House on the proposed amendments to the Act, the Minister of the day said "Under the old Act there were two or three instances where there were disputes with regard to the law."

6.43 Our understanding is that wood processing facilities argued that the threat of restricting their access to Crown wood created an unfair advantage for the marketing boards. Given that the Crown is the single largest supplier – that is, it clearly supplies more than any of freehold lands or private woodlots individually and supplies almost the same amount as the sum total of the two taken together- many mills cannot operate without Crown wood. By effectively barring access to that wood until the private woodlots had contracts or arbitration was in place, the Crown had given the marketing boards an important bargaining chip.

6.44 Of course, one might argue that this is exactly how the Act should have been working. The Crown should not dominate the market since it is to "encourage private forest lands to be the primary source of supply." Given its huge land holdings as the single biggest individual supplier, if the Crown entered the market first, it could effectively set the market price. It could easily become the dominant supplier, the supplier of first choice. Therefore, by withholding access to Crown wood until the marketing boards and the mills negotiated contracts, the Crown would have been allowing other market forces to set a price. It would have been adding a little balance to its position as dominant supplier.

6.45 This principle is reflected in a 1990 discussion paper prepared under the name of the former Minister, the Honourable Morris Green, "*Private Woodlots: Consideration for Future Action.*" This paper discussed the direction of the Department on the issue of primary supply. It noted the Department's approach was "intended to ensure stable markets to the private woodlot owners and to ensure that Crown timber does not compete unfairly with woodlot timber." In other words,

it was helping to encourage the private woodlots to do their part in ensuring private forest lands were the primary source of supply.

6.46 Nonetheless, the situation was such that the legislation was amended. Our understanding is that pressure from the mills and from some private woodlot owners who wished to bypass the boards and sell direct, led to these changes. The threat of marketing boards effectively restricting access to Crown wood was seen as contrary to the so-called "open for business" philosophy of the government of the day.

6.47 The change in the influence of the marketing boards and private woodlot owners over the access to Crown wood was accomplished by an insertion to subsection 3(2) of the Act. It was amended to include a reference to a new subsection 29(7.1) in its definition of the Department's mandate for private forest lands. Subsection 3(2) now reads:

> *The Minister shall encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province* ***consistent with subsection 29(7.1)*** *and, with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, may initiate programs for such purposes.* ***(emphasis ours to illustrate amendment to Act)***

6.48 Further subsection 29(7.1) states

> *The Minister, during the process of approving an operating plan under subsection (7), shall ensure that private woodlots are a source of wood supply consistent with the principles of (a) proportional supply, and (b) sustained yield.*

6.49 This short statement - **consistent with subsection 29(7.1)** - interjected an additional element into the mandate. But section 29(7.1) only refers to the "private woodlots." It excludes the "freehold lands" and "forest land consisting of an aggregate of 5,000 hectares owned by one person" components of the "private forest lands."

6.50 The Department has informed us that the "proportional supply" phrase was the key to changing the negotiating position of the marketing boards. In the Department's view, private woodlot owners no longer had to be the first (or primary) source of supply for the mills. As long as the private woodlots remained proportional, the Department had fulfilled its responsibility. Contracts did not have to be in place. The mills could access Crown wood.

Department's current interpretation of its mandate

6.51 When we began our audit, departmental representatives indicated that they had no clear mandate for all three components of private forest lands.

6.52 In some of our discussions the Department expressed a viewpoint that the phrase "proportional supply" overrules the "primary source" reference in 3(2), even though proportional supply relates to only one of the three components of private forest lands named in the Act. The Department now sees its role as assuring that the private woodlots have a market for their wood. One might say that this goal is strictly an economic one. It is not one that contemplates encouraging "the management of private forest lands". It assumes that if private woodlots can sell their products, then no action is required.

Our opinion on overall mandate

6.53 In our opinion the overall mandate under section 3(2) is to "encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province". Further, in pursuit of this mandate the Minister may, with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, "initiate programs for such purposes." The 1992 reference to subsection 29(7.1) merely adds an additional responsibility to the Minister for one particular component of the private forest lands – the private woodlots component. We note that this additional responsibility is very specific and not in keeping with the general theme of subsection 3(2) which is to "encourage the management of private forest lands" by initiating programs for such purposes.

6.54 In our discussions with the Department, we have received the impression that the changes made in 1992 were done quickly. The conditions in the market were such that a quick solution was sought to dealing with the influence of the marketing boards over access to Crown wood. In retrospect, it would probably have been better to seek another way of dealing with the issue as opposed to adding this additional responsibility for only one component of private forest lands in the middle of the Department's mandate for all private forest lands. The amendment is clearly out of place. It adds a reference to a rather detailed administrative type responsibility dealing with only one component of private forest lands into a high-level purpose or mandate section of the Act.

Specific private woodlot responsibilities

6.55 We have noted that subsection 29(7.1) of the Act provides a specific responsibility that the Minister must carry out for the private woodlot portion of private forest lands as he "encourages management." The section refers to the operating plan that wood-processing facilities with Crown timber licenses must file each year. The operating plan is one of the requirements licensees must meet for maintaining a forest management agreement on Crown land. The plan describes the licensee's plans for the volume of wood to be processed through their facilities and the sources of supply for that wood.

6.56 With respect to the Minister's responsibilities for private woodlots, the two key terms in 29(7.1) are "proportional supply" and "sustained yield." Proportional supply is defined by the Act as:

equitable sharing among the sources of wood supply .....based on historic market share of supply to a wood processing facility.

6.57 The Act or regulations do not define historic market share. This seems to be a significant oversight. The last time the Department established a historic market share was in 1992 based on a five-year average (1986-90) of market share by mill. These 1990 figures may have little relevance to the present market share or market conditions.

6.58 Sustained yield is not defined by the Act. The *Gage Dictionary of Canadian English* defines sustained yield as follows:

in the management of forest, fisheries, etc. the principle of maintaining a steady yield by keeping annual growth or increase at least as high as annual output.

6.59 We can see then, that it is the Minister's added duty to monitor two aspects of the planned harvest from private woodlots. First, the ratio of private woodlot wood supply to various other New Brunswick supplies for each "wood processing facility" must remain in compliance with its "historic market share of supply". Secondly, private woodlots, to be sustainable, must have a projected annual growth rate at least as high as the planned harvest. And the Department's review of the operating plans of each licensee is one forum through which these requirements can be assessed each year.

6.60 It could be argued that proportional supply and sustained yield are conflicting goals. For example, if the supply of timber from Crown lands, freehold lands or private lands to a "wood processing facility" increases, the supply of wood from private woodlots would have to increase in order to remain "proportional". This may bring the private woodlot supply up to a level that is not sustainable. It is not clear how such a conflict could be resolved.

Responsibilities for monitoring actual yield

6.61 Subsection 29(7.2) also gives clear direction to the Minister concerning private woodlots. The subsection states that:

If, during the process of approving an operating plan of a licensee under subsection 29(7), the Minister determines that a licensee or any of its sub-licensees have, in the preceding year in relation to the wood used in a wood processing facility, failed to purchase ninety-eight per cent or more of the proportion identified to be used in any wood processing facility from private woodlots in the operating plan for that year, the Minister may amend the operating plan of that licensee for the subsequent year by reducing the volume of timber that may be taken by the licensee, or sub-licensee, or both, from Crown land in the subsequent year by a volume

> *equal to the shortfall in volume of wood that should have been purchased from private woodlots in the previous year.*

6.62 This subsection requires that the Minister compare the amount of wood purchased from private woodlots to the operating plan from a mill that also harvests Crown lands. Usage of less than 98% of the planned consumption from private woodlots may cause the Minister to reduce the Crown allocation. This monitoring responsibility further emphasizes the importance of the private woodlots as a source of supply. Section 29(7.1) gives the Minister responsibility for ensuring the operating plans deal with private woodlots from the perspective of proportional supply and sustained yield. And 29(7.2) requires the Minister to ensure that actual purchases are at least 98% of the plan.

Minister's responsibilities for freehold lands

6.63 As we have noted, subsection 3(2) of the Act clearly gives the Minister the responsibility for encouraging the management of private forest lands as the primary source of timber. Under that mandate, the Minister does have some direct responsibilities for freehold land. These are specified in various sections of the *Crown Lands and Forests Act*.

Monitoring of planned and actual cut

6.64 In our earlier comments dealing with private woodlots, we discussed operating plans prepared by the Crown licensees. Section 29(5)(b)(ii) of the Act notes that the licensee must provide the Minister with the planned wood supply to its mills from freehold lands it owns or controls. Section 39 of the Act goes on to add that:

> *On or before the last day of June in each year, a licensee shall provide the Minister with a report setting out . . . (b) the volume of timber by species and class harvested on the freehold lands owned or controlled by the licensee and his sub-licensees,*

6.65 Taken together, these sections would allow the Minister to monitor actual to planned cut on freehold lands.

Monitoring of non-timber objectives

6.66 Subsection 40(1) seems to suggest that for freehold land belonging to a company that cuts on Crown land, the Minister has the responsibility to ensure additional non-harvesting goals are pursued. It states:

> *Upon the request of the Minister, a licensee shall at his own expense provide the Minister with a copy of, and shall prepare if necessary, a current management plan and a current operating plan for freehold land owned or controlled by the licensee, such plans to be prepared in the same form as, and to contain comparable information to that set out in, management and operating plans prepared for Crown Lands.*

6.67 Section 45 of the Act has an almost identical provision covering freehold lands owned by sub-licensees.

6.68 It would seem that if the results of the Minister's monitoring under 40(1) were not to his liking, the Department could use access to Crown wood as an important incentive to bring about improvements. However, we have been informed that the Minister does not ask for these management and operating plans for freehold land. This appears to be one clear part of the Minister's mandate which has not been exercised.

Specific responsibilities for properties of 5,000 hectares owned by one person

6.69 The third component of private forest lands is what has been defined as "forest land consisting of an aggregate of 5,000 hectares owned by one person". The Act contains very little in terms of direction for these tracts of land. This seems like a significant gap in the Act. A component of private forest lands has been identified, but then virtually ignored.

6.70 A situation could arise where the owner of a large tract of land of 5,000 hectares does not hold a lease on Crown land. The Province could not use the threat of canceling access to Crown wood to influence this landowner. He does not own a wood processing facility. There would be no requirement for the landowner to file a management plan like those that the Minister can request from owners of freehold land under subsection 40(1). It might be that the Province could not prevent a significant loss of habitat or sustainability if the landowner decided to cut every tree on the property.

6.71 It should be noted that the State of Maine has regulations under its "*Forest Practices Act*" to protect all forest lands in the state. This Act has strict standards for forest practices such as clear cutting. It requires the landowner notify the government prior to commencing harvest operations. It would appear that the Department would be wise to consider the need to have more specifically defined responsibilities for these 5,000 hectare private forest lands.

Influence of other legislation on private forest lands

6.72 There are three additional Acts we would like to provide comments on because of their impact on private forest lands. The first is an important piece of legislation that has not yet been proclaimed. The other two Acts relate specifically to the private woodlots component only.

Transportation of Primary Forest Products Act

6.73 The *Transportation of Primary Forest Products Act* was assented to on 12 March 1999. The Minister of Natural Resources and Energy has been assigned responsibility for administering this Act.

6.74 This Act deals with the requirement to possess and deliver load slips showing various information to be prescribed by regulation. The Act applies to all primary forest products, whether harvested on any of the three categories of private forest land or on Crown land. Our understanding is the Act is intended to deal with the growing problem of

wood theft and to assist marketing boards in collecting levies for wood sourced from private woodlots.

6.75 The Act has yet to be proclaimed, but it represents a significant piece of legislation which will define key ministerial responsibilities for private forest lands in a totally separate Act.

The Natural Products Act

6.76 The *Natural Products Act* is an act jointly administered by the Minister of Agriculture[1] and the Minister of Natural Resources and Energy. The *Natural Products Act* has a goal which appears to be complementary to the Minister's responsibilities for private woodlots under the *Crown Lands and Forests Act*. Section 3(g) of the *Natural Products Act* states:

> *3 The purpose and intent of this Act is to provide .....*
>
> *(g) for the development, conservation and management of forestry resources on private woodlots in the Province.*

6.77 Section 39(1) permits the Lieutenant-Governor in Council to make regulations giving the marketing boards authority to collect a levy on primary forest products sold off of private woodlots. These levies can then be used "for the purposes of implementing and administering forest management programs on private woodlots." These purposes would all have a direct tie to the *Crown Lands and Forests Act's* themes of encouraging management and monitoring sustainable harvest. This is also a significant piece of legislation that deals with private forest lands in a separate Act.

The Forest Products Act

6.78 The Minister of Natural Resources and Energy also administers the *Forest Products Act*. This Act establishes an important organization known as the Forest Products Commission.

6.79 The object and the duties of the Commission are in many ways complementary to the Minister's role under the *Crown Lands and Forests Act*. And the Minister has significant influence on this organization.

6.80 To begin, the Commission Chair is recommended by the Minister. The other six members of the Commission are from a variety of groups, including one representative of the Minister. They are appointed by the Lieutenant-Governor in Council. The Minister also appoints and pays the secretary to the Commission. The secretary role is much like that of an executive director.

6.81 This is still another example of legislation dealing with private forest lands in a separate Act.

---

1. When we conducted the bulk of our fieldwork, there was still a separate Minister of Agriculture. Therefore, we have used that title in this chapter.

6.82 Based on our comments in this section regarding the Department's mandate for private forest lands, we made the following recommendations.

Recommendations

6.83 We recommended that the Department revisit the *Crown Lands and Forests Act* and all relevant legislation dealing with private forest lands. We recommended several key components to the review as follows:

- **Clarification of the overall mandate and responsibility for private forest lands and a clear communication to departmental staff and representatives of all three private forest land groups.**

- **Clarification of various definitions in the Act. For example, we recommended that the Act be amended to more clearly define the terms "Private Forest Lands" and each category or type of land included in this definition. We also recommended the legislation clearly define such terms as "proportional supply" and "historic market share". Further, the Department needs a means of reconciling proportional supply with the concept of "sustainable yield" as it relates to Subsection 29(7.1) of the Act.**

- **Clearer definition of what "encourage management" means for now and the future. For example, to what extent should the Province encourage and define non-timber objectives and certification efforts on private forest lands?**

- **A decision as to whether all private forest land legislation should be incorporated into one Act.**

- **A decision as to whether this private forest land legislation should continue to be incorporated in legislation covering Crown lands; this integration may be necessary due to the important motivational tool of access to Crown wood and the need for a total provincial forest outlook on issues such as disease and fire protection.**

6.84 Our second criterion was:

> *The Department should have appropriate goals and objectives to carry out its responsibilities for private forest land as assigned under the Crown Lands and Forests Act and Regulations.*

6.85 The second criterion addresses the next stage in the management cycle. This is the planning stage where appropriate goals and objectives are developed to fulfill the mandate of the program.

6.86 When we asked the Department for a listing of its goals and objectives for its responsibilities for private forest lands, staff were

unable to provide any such document to us. We were shown various documents; but none of these contained a specific statement of results to be achieved over a specific period of time, which was our definition of goals and objectives.

Conclusion

6.87 Therefore, we concluded that the Department does not meet this criterion. Appropriate goals and objectives have not been set that would adequately address the overall mandate and responsibilities.

Recommendation

6.88 We recommended that the Department conduct a long term planning exercise to establish appropriate goals and objectives that adequately address the Department's mandate relating to private forest lands.

6.89 Our third criterion was:

> *Programs, policies and procedures should be consistent with the Crown Lands and Forests Act and Regulations for private forest lands.*

6.90 This criterion refers to the programs, and their related policies and procedures, that the Department has implemented to encourage the management of private forest lands. Our purpose here is to identify those programs, and to determine if they are consistent with the *Crown Lands and Forests Act* and Regulations.

6.91 The programs we have examined under this criterion are drawn from the program components of Program 60-01 – Forest Management of the *Main Estimates* for 1999-2000. These program components are Silviculture, Fire Protection, Insect and Disease Protection, Timber Utilization, Private Land Development, and Program Management. They combine departmental activities related to both Crown and private forest land. In our opinion, all six program components address, at least in part, private forest lands.

6.92 We did note, however, that it may be appropriate for the Department to add another program component to its description in the *Main Estimates*. Because the Department has a number of legislated monitoring responsibilities for private forest lands, we believe there is merit in having a formal program component for these important duties. We have called it "Timber Utilization on Private Forest Lands" for sake of discussion.

Recommendation

6.93 We recommended that as part of the *Main Estimates* process, the Department formally recognize the importance of its legislated monitoring responsibilities for private forest land by designating a new program component. A title such as "Timber Utilization on Private Forest Lands" may be suitable for such purposes.

6.94 Although not named in the Main Estimates as a specific program, or program component, we believe the Department may have one other program related to private forest lands. This is the work carried out by the Forest Products Commission. Under our first criterion we noted how the Minister had certain responsibilities under the *Forest Products Act* and that the Minister had significant influence on the organization established by that legislation – the Forest Products Commission. The Commission's duties are heavily linked to encouraging the production and sale of primary forest products from private woodlots.

6.95 The Commission serves as a link between the producer and the consumer. From our discussions with the Commission, it appears its activities are mainly concentrated in the areas of arbitrating sales disputes between firstly, the marketing boards and the processing industry, and secondly, between marketing boards and private woodlot owners. The Commission also appears to have adopted a quasi-oversight function over the quality of governance of marketing boards. For instance, the Commission receives and reviews the annual audited financial statements of the boards. It also reviews the board minutes of these marketing organizations and it receives other pertinent reports. To the extent that these activities encourage management of private woodlots owned by the "producers", they are consistent with the *Crown Lands and Forests Act*.

6.96 In our opinion, all of the other program components we identified are also consistent with the *Crown Lands and Forests Act*. We do have some specific comments we wish to make however, regarding the Silviculture and Private Land Development program components.

Silviculture

6.97 The 1999-2000 *Main Estimates* shows a total of $23,765,200 budgeted for "facilitating of silviculture activities on both Crown and Private Land."

6.98 The *Main Estimates* does not provide a specific breakdown of how much is to be spent on the private woodlots component of private forest lands. Based on figures provided to us by the Department, it spent about $8 million on private silviculture in 1998-99 and in 1999-2000. This $8 million is a portion of the total $23,765,200 budgeted for silviculture. Over the past five years the provincial and federal governments have spent approximately $27 million on silviculture on private woodlots.

Administration of Silviculture

6.99 The Department conducts the silviculture program on private woodlots through various arrangements with the seven marketing boards. Our understanding is that half of the Department's private silviculture funds are allocated based on the percentage of private woodlots in each marketing board area. The other half of the funds is

allocated based on the proportion of woodlot owners represented by the board to the total number of woodlot owners in the Province.

6.100 Marketing boards draw funds from the Department by submitting claims. The Department's employees conduct inspections to ensure the silviculture work it pays for is completed. The Department pays the marketing boards a standard rate for each hectare of land subjected to silviculture treatments. The board in turn removes a portion of the funding to cover administration charges or overheads and then passes on the remainder to the person or company that carried out the silviculture treatment. The Department does not mandate how much of the total subsidy can be retained by the various boards for administration. In one example we noted, the board kept 41% of the Department subsidy for administration expenses.

Recommendation

6.101 We recommended that the Department review the funding formula for silviculture and provide guidelines as to what are acceptable limits for administrative expenses. The formula should work to ensure that the marketing boards optimize the area treated with the funds provided.

6.102 The Department has contrasting approaches to silviculture on Crown land versus private land. We have been informed that for silviculture on Crown land, the Department's goal is to apply a level of silviculture treatments that will maximize the annual allowable cut. Silviculture is directed to maximizing the sustainable harvest. And the level of funding is based on this level of silviculture.

6.103 For its silviculture funding on private woodlots, however, the Department has no similar goal. Therefore, there is no indication as to whether the annual funding is more or less than needed.

Recommendation

6.104 We recommended that the Department establish a measureable goal or objective to assist it in determining the level of subsidy required for silviculture activity on private woodlots. The goal and the level of subsidy should give due consideration to the funding from all sources.

No landowner commitment required

6.105 We have been informed that the Department does not require landowners that benefit from the silviculture to maintain any ongoing commitments to the Department regarding that land. One might expect to see that in exchange for silviculture funding the Department might require a landowner to make a commitment to a sustainable harvest plan on the property. Or one might expect the Department to require these landowners to sell all their wood to a New Brunswick processor, thus helping to ensure the overall goal of private wood as the primary source of supply for facilities in the Province.

Recommendation

6.106 We recommended that the Department adopt some form of contractual commitment for landowners who benefit from the silviculture funding. The commitment should be viewed by the Department as a means of encouraging private forest land to be the primary source of timber for wood processing facilities in the Province.

Silviculture on private lands of 5,000 hectares

6.107 We were informed during our discussions with the marketing boards and the Forest Products Commission that on at least one occasion a landowner of private lands over 5,000 hectares requested silviculture funding from the Department through his local board. After some discussion, it was decided that silviculture funding from the Department was not available to this 5,000 hectare class of private forest land. It is our understanding that the authority for such a decision was stated to be the *Crown Lands and Forests Act*.

6.108 We could not find any such restriction on silviculture funding based on our reading of the Act. In fact, one might argue that subsidized silviculture activities on these 5,000 hectare private lands would be one effective way to "encourage management" of these properties. This appears to be a case where an operating procedure for the silviculture program is not consistent with the Act.

Recommendation

6.109 We recommended that the Department review the funding formula for the allocation of silviculture funds to marketing boards to ensure that private lands of 5,000 hectares are appropriately considered in the distribution of funds.

Private Land Development

6.110 The *Main Estimates* explains this activity as the "provision of technical advice to encourage management of private woodlots and the marketing of products." It also monitors the expenditure of private silviculture funds. Approximately $1.6 million was budgeted for this program in the year ending 31 March 2000. Over the last five years, the Department has spent approximately $ 7.1 million on these activities.

6.111 This program is often commonly referred to as Forest Extension. During the period of our audit, the Department had Forest Extension representatives stationed throughout the Province at various regional facilities. These Forest Extension personnel provide a variety of courses and educational materials to private woodlot owners in the various regions of the Province. The 1998-99 Annual Report of the Department noted that during that year around 1,800 of the 35,000 private woodlot owners attended woodlot educational programs.

6.112 Education of private woodlot owners is a direct and visible means of encouraging management of private forest land.

Future of private land development

6.113 As we entered the reporting phase of this audit, we were informed that the government has proposed elimination of the staffing of

Forest Extension. We are uncertain as to how the Department will continue to deliver an important program component without any staffing. Further, it should be noted these same Forest Extension staff are the ones monitoring the silviculture expenditures on private lands.

Conclusion

6.114 In our opinion, the Department has met this criterion. Although we have pointed out a couple of issues in the Silviculture and Private Land Development areas, in general, the program components we examined are consistent with the *Crown Lands and Forests Act*.

6.115 Our fourth criterion was:

> *The Department should monitor the results of programs that address private forest land and take corrective action when necessary.*

6.116 Notwithstanding our general observation about a lack of documented goals and objectives for the Department's programs for private forest lands, we would still like to make some comments regarding monitoring and measurement in this section. One reason in particular why we would like to do that is because certain monitoring activities are actually established in the legislation. For instance, the Act assigns the Department several specific responsibilities such as monitoring the planned and actual cut on freehold lands, and ensuring that private woodlots are a source of wood supply consistent with the principles of proportional supply and sustained yield. We believe it would be appropriate to comment on these legislated responsibilities in this section. In effect, one might say certain goals are established by the monitoring provisions of the legislation.

6.117 Further, as previously indicated, the overall mandate that the Department has been given from the *Crown Lands and Forests Act* is to "encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province". Progress on this mandate must be measured. Whatever other goals the Department might develop, there should be some link to this broad over-arching objective. Therefore, under our examination of this criterion, we are suggesting some measures which may help the Department determine if it has fulfilled its mandate.

Legislated monitoring for private woodlots

6.118 We have previously quoted subsection 29(7.1) of the Act, which gives the Minister the responsibility to monitor "proportional supply" and "sustained yield". In order to ensure that the principles of proportional supply and sustained yield are upheld, the Department would seem to require some type of ongoing monitoring mechanism. If either proportional supply or sustained yield fell out of balance, there would seem to be some need for corrective action.

6.119 Subsection 29(7.2) of the Act requires that the Minister compare the amount of wood purchased from private woodlots as compared to the

operating plan from a mill that also harvests Crown lands. Usage of less than 98% of the planned consumption from private woodlots may cause the Minister to reduce the Crown allocation. This paragraph clearly grants the Minister a further monitoring responsibility.

6.120 We did not find any evidence that the Department has been monitoring for the legislative requirements of either paragraph 29(7.1) or (7.2). The Department contends that the current state of the market has not indicated concerns in these areas. Therefore no efforts have been made to monitor them. In other words, private woodlot owners are essentially able to sell all the wood they wish. Thus, they do not currently need the Department to enforce the protection of the proportional supply clause and the 98% rule.

6.121 Although this may very well be the case, we believe the Department is overlooking a legislated responsibility. Further, there may be strong pressures for private woodlot owners to harvest too early or to over-harvest. Without monitoring sustainability, the Department cannot be sure it is encouraging the right type of management of private woodlots.

Recommendation

6.122 We recommended the Department comply with the monitoring provisions of sections 29(7.1) and 29(7.2) of the Act.

Minister's responsibilities for industrial freehold lands

6.123 Section 29(5)(b)(ii) of the Act requires the licensee, through its operating plan, to provide the Minister with the planned wood supply from freehold lands it owns or controls. The planned wood supply must cover mills owned by both the licensee and its sub-licensees. The licensees and sub-licensees own or control the vast majority of freehold land. Section 39 of the Act goes on to add that:

> *On or before the last day of June in each year, a licensee shall provide the Minister with a report setting out . . . (b) the volume of timber by species and class harvested on the freehold lands owned or controlled by the licensee and his sub-licensees,*

6.124 These sections seem to require that the Minister monitor actual to planned cut on freehold lands.

6.125 Based on the information we reviewed, it does appear that the Department is receiving the operating plans as required. And the Department is also receiving figures for actual cut on freehold lands.

6.126 It appears though, that one other monitoring responsibility is not being carried out. We have already quoted subsection 40(1) of the Act, which allows the Minister to request management plans and operating plans regarding freehold land owned by Crown licencees. Section 45 of the Act has an almost identical provision covering freehold lands owned by sub-licensees.

6.127 We have been told that the Minister has never asked for a report under section 40(1). Management plans for Crown lands include provisions for fish and wildlife and other non timber objectives. It follows that the Minister would have a legitimate monitoring provision to ensure those holding large tracts of land are having the "right" impact on these non-timber objectives.

Recommendation

6.128 We recommended that the Department implement the monitoring provisions of sections 40(1) and 45 of the *Crown Lands and Forests Act*.

Monitoring timber exports from private forest lands

6.129 If the Minister is to encourage management of private forest lands as the primary source for facilities in the Province, there should be a full appreciation of the extent to which private forest lands are supplying wood processing facilities out of the Province. There would seem to be a need to know the extent of such export pressures in order to better "encourage the management of private forest lands" to supply in-Province facilities.

6.130 Based on our discussions, it appears the Department does not have an ongoing monitoring of the extent of the exports from private forest lands. Through contact with the State of Maine, we were able to obtain some export figures. We found that the net exports from New Brunswick to Maine averaged about 42,000[1] cubic meters of softwood in the last five years. This would have a value of about $3 million per year. In addition, net hardwood exports to Maine are about 635,000[1] cubic meters per year. Depending on the market price, this would have a value of $25 to $30 million. Exports to Quebec and other markets may also be significant but we were unable to determine the extent.

6.131 Given our close proximity to the U.S. market and the lower value of the Canadian dollar, the anticipated demand for New Brunswick forest products is expected to remain strong. In our view this makes it imperative that the Department adopt monitoring procedures with respect to the export of timber from private forest lands.

6.132 One of the factors that drives owners of private forest lands to export timber is price. If these owners can get a better price in Maine or Quebec, they have an incentive to export. Given this, it would seem prudent for the Department to be monitoring export prices. If export prices are significantly higher than New Brunswick prices, the Minister may need to take action to "encourage" the property owners to keep their wood in-Province. One way to encourage management in these circumstances would be to revisit the price on Crown timber.

6.133 Corrective action might also involve the marketing board levy. At the time we conducted our fieldwork, exported wood was not subject

1. Per *Wood Producer Reports*, 1990-1998. Maine Forest Services

to the marketing board levy. This appeared to be a factor that encouraged exports of unprocessed wood. When the private woodlot owners sell to an in-Province mill, the local marketing board receives a percentage of the proceeds as a levy. But a landowner who exports the wood receives all of the proceeds. There is no "check-off" levy for the marketing board. During the course of our audit, we were informed that the Department and the Forest Products Commission were working with the Government of Canada to attempt to collect a levy on exported products. But to date, no mechanism has been established. Some form of levy on exported products would "encourage" private forest land owners to send timber to New Brunswick mills.

Recommendation

6.134 We recommended the Department develop an active monitoring program over the export of wood from private forest lands. Appropriate corrective action should be taken as required in order to encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in New Brunswick.

Monitoring of sustainable harvest

6.135 In our opinion the Department has a role in monitoring the sustainability of the harvest from private forest lands. The Department would seem to have, at a minimum, an ongoing role under the legislation to ensure that the Crown supplies less timber to the domestic market than private sources. But we believe the monitoring responsibility goes beyond that. If the Crown is not successful in encouraging private forest lands to be managed in a sustainable fashion, then eventually the private forest lands would not be the primary source of supply. Further, if private forest land is not managed sustainably, it may, because of pressure from consumers for environmental certification, be rejected as a source of supply by some processing industries. If wood can't be certified for these consumers, then it can't be sold. This "rejected" timber would not be available to help maintain private forest lands as the primary source of supply.

Annual allowable cut

6.136 One of the main measures needed in order to monitor sustainable management of the resource is the annual allowable cut. This figure details how much wood can be harvested each year without reducing the wood supply for future years. It is a planning figure.

6.137 The annual allowable cut for industrial freehold is determined by the industry itself and reported to the Department. The Department does not attempt to systematically verify these figures. But we are pleased to see that they are consistently obtained from the industry.

6.138 The process has not been as consistent for the annual allowable cut figures from the private woodlots. In four of seven marketing board areas the figures for annual allowable cut for private woodlots are more than ten years old. None of the annual allowable cut figures are less than

seven years old. Marketing boards also indicated that these important planning figures were not accurate.

6.139 More timely and accurate annual allowable cut information is needed in order for the Minister to encourage management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in New Brunswick. Although up to date figures are available on industrial freehold, improvements need to be made on figures from private woodlots.

Recommendation

6.140 We recommended that the Department obtain and develop objective and timely information on the sustainable harvest figures for private woodlots.

Annual cut figures not complete

6.141 After the plan has been set in the "annual allowable cut", the other critical measure needed to monitor sustainability of the resource is the "annual cut". This "annual cut" is the actual harvest statistics for the various sources and types of wood.

6.142 The Province does not have a single coordinated system to measure the annual cut. The Department has a system for Crown lands. And the owners of industrial freehold land have systems for providing the Minister with the annual cut on their lands. But there is no system for ensuring the completeness of the annual cut data for private woodlots. This is significant as these woodlots are approximately 30% of the Province's total woodland.

6.143 Harvest statistics are prepared for private woodlots. Much of this information comes from the marketing boards. Many of the marketing boards have their own load slip systems for sales that they process and deduct a levy on. This allows them to develop harvest figures. But some boards indicated that as much as 30% of the "annual cut" from private woodlots does not go through a board. Therefore, this "30%" is not recorded in their annual cut statistics.

6.144 This lack of a complete tracking system for unprocessed wood from private woodlots causes many problems. No reliable figures for the annual cut can be determined. This means the Department does not know if this harvest on private woodlots is sustainable. Furthermore, enforcement of marketing board levies is difficult. Proportional supply cannot be reliably monitored. And detection and prosecution of wood theft is difficult.

6.145 The lack of a tracking system may also have greater implications in the future. Environmental groups, consumers and major retailers are having a greater impact on the way wood is grown and harvested. Markets are beginning to demand that wood is grown and harvested in an environmentally friendly manner. A "chain of custody" must be

established for wood sold to this market so that the source of the wood can be established. A tracking system is needed to verify this.

6.146 The State of Maine now requires a load slip for all shipments of wood. Nova Scotia is also implementing a system that will track all wood sales. In New Brunswick, the *Transportation of Primary Forest Products Act* will require load slips. However, the Act has not yet been proclaimed.

Recommendations

6.147 We recommended the Department develop the means to ensure the accuracy of the annual cut figures for all components of private forest lands.

6.148 We recommended that the Province legislate a uniform provincial tracking system for all wood sales in the Province that can identify and monitor the source, destination, type and quantity of wood shipped.

Comparison of annual cut (actual) to annual allowable cut (planned)

6.149 If the actual amount cut exceeds the annual allowable cut then the sustainability of supply and future of the industry is jeopardized. Industry reports[1] that its annual cut is at the annual allowable cut rate for softwood. For hardwood the harvest is not yet up to the annual allowable cut rate. Therefore they claim their industrial freehold lands are being managed sustainably. The Department also claims that it is harvesting at a sustainable level on Crown lands.

6.150 The same is not true for private woodlots. Four of the seven marketing boards reported that in the years from 1994 to 1998 their average softwood harvest exceeded the annual allowable cut. Province-wide during this period softwood from private woodlots was over-harvested an average of about 17% per year.

6.151 According to these figures, this means that in each of the last five years the forest industry has reduced the size of New Brunswick's private woodlots. Unfortunately, the actual over harvesting is greater than these figures show. Earlier we discussed that the annual cut figures for private woodlots were not complete. These statistics do not report a portion of wood exported from the Province, direct sales and sales to small sawmills and residential markets.

6.152 If any one of the three internal sources of timber (Crown, industrial freehold and private lands) is not being managed sustainably, there will be increasing pressure on the other two sources. This combined with an uncertain import market may have a significant impact on the future of the Province's processing industry. It would also create

1. Per *New Brunswick Forests at a Glance*, 1997. A publication of New Brunswick Primary Forest Products Association.

pressure on the Crown's ability to achieve the non-timber objectives set out in legislation.

Recommendation

6.153 We recommended that the Department monitor the difference between the annual allowable cut and the actual cut from private forest lands to ensure that they are harvested at a sustainable rate.

Conclusion

6.154 The criterion is not met. The Department is not carrying out all of its legislated monitoring functions. Further, it has not established goals or intended results for each of the program components. This makes it difficult to monitor the results of its programs for private forest lands.

Effectiveness of programs for private forest lands

6.155 Our fifth criterion was:

> *the Department should have procedures in place to report on the effectiveness of private forest lands programs.*

6.156 In auditing against this criterion, we focused on the Department's public reporting through its annual report. This is consistent with the focus in the objective section of the Province's annual report policy. The objective of the policy is as follows:

> *The prime function of an annual report is to be the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public. It serves as the key public link between the objectives and plans of a government entity and the results obtained.*

6.157 We examined the Department's 1998-99 *Annual Report* to determine how it had been reporting on its programs for private forest lands. This was the latest available report at the time of our audit.

6.158 The *Annual Report* does not have a separate section for the Department's activities on private forest lands. Its reporting on private forest lands is included in the section "Forest Management" beginning on page 8 of the report. "Forest Management" combines departmental activities on both Crown and private land.

6.159 One thing that should be noted is that the program objective as stated in the annual report may be somewhat confusing to the reader. The program objective is "To manage Crown timber resources in accordance with government policy." It is stated in bold print at the very beginning of this section on Forest Management. Therefore it is one of the first things the reader would see.

6.160 After seeing this objective, members of the Legislative Assembly and the general public might not expect to find that this section also deals with private forest lands. But yet it does. In our

opinion this is not consistent with the annual report policy's statement that "departments and agencies should give a clear account of goals (and) objectives."

Recommendation

6.161 We recommended that the Department disclose its key goals and objectives for private forest lands in its annual report.

Comments on specific program components

6.162 The *Annual Report* section on "Forest Management" is further subdivided by six program components. These six program components (Silviculture, Fire Protection, Insect and Disease Protection, Timber Utilization, Private Land Development and Program Management) relate at least in part to private forest lands.

6.163 The Silviculture segment speaks almost entirely of the Department's activities on Crown lands. Although not explicitly referenced to the text in the Silviculture section, the annual report does contain a table which summarizes silviculture activity on private woodlots. But there is no discussion of the effects of this activity. It would be useful if the Department reported on private woodlots silviculture in a manner similar to its reporting on Crown land silviculture. For Crown lands the annual report shows the additional harvest made possible by silviculture activity.

6.164 It would also be useful for the Department to consider presenting information on the extent of the Silviculture program component. Later in the report under the heading of Private Land Development, the Department does discuss the fact there is combined federal-provincial funding of around $8 million per year for silviculture. It notes the funding was cost shared with woodlot owners and that 13,370 hectares were treated. But Members of the Legislative Assembly and the general public may be interested in knowing what percentage of private woodlot owners this funding is reaching. This information would address one of the important content provisions of the annual report policy; i.e. "how well a program was accepted by its client groups."

6.165 The Fire Protection, and Insect and Disease Protection areas do not divide their commentary into separate components of private forest lands and Crown lands. The report does clearly state, however, that "Natural Resources and Energy is responsible for providing fire protection for all forest lands." And it notes that the Department "also protects . . . private woodlots from insects and disease." Further to this point is a statement that "New Brunswick's forest did not require pest protection in 1998." This comment would presumably cover all Crown and private forest land. Improvements might be made in these areas by showing how the Department's work supports the management of private forest lands.

6.166 The discussion of Timber Utilization does not make reference directly to the link between the "value-added" policy and private forest

lands. The Department could consider if such a link can be discussed in the annual report.

6.167 The section on Private Land Development deals, of course, only with private forest lands. Specifically, it addresses various departmental activities for private woodlots. The report has separate commentary on the activities relating to woodlot development, woodlot education, maple syrup production, and Christmas trees. One interesting point is that the report shows the Department reached 1,800 woodlot owners "through courses, seminars and field days" in 1998-99. This seems to be an important measure the Department could build upon in discussing client acceptance.

6.168 The Program Management section includes some discussion of the Department's continuous ten-year forest inventory program, and a co-operative network to monitor growth and forecast development on various sample plots. These plots are on both Crown and private land. This too seems like important information. It touches on the Department's responsibilities under all of section 3 of the Act – both for Crown and private forest lands.

6.169 It might be more useful if the Department provided a few more details in this subsection. The importance of forest management planning cannot be understated given its significance to the Province's economy. In our opinion, the annual report should provide more information on the relevance of these sample plots and the ten-year forest inventory program. The annual report policy notes the annual report should show "the extent to which a program continues to be relevant." Here is the Department's opportunity to show the reader just how relevant forest management planning is. It has tremendous repercussions for the future of this Province – economically, socially and environmentally.

Work carried out by the Forest Products Commission

6.170 The Annual Report for 1998-99 does not provide any substantive discussion of the work of the Forest Products Commission. The Commission has informed us it does not prepare a separate annual report for tabling in the Legislative Assembly. At times, however, the Commission is asked to appear before the Crown Corporations Committee of the Legislative Assembly. In our opinion, however, despite occasional appearances before the Committee, there has not been sufficient and appropriate reporting to the Legislative Assembly on the results achieved by the Commission.

6.171 One aspect of effectiveness is the achievement of intended results. We believe it would be useful to examine the object and duties of the Commission to determine if the role contemplated in the *Forest Products Act* is being fulfilled. In other words, is the Commission achieving what it was set up to achieve?

Recommendation

6.172 We recommended the Department carry out an evaluation of the Forest Products Commission to determine if it has fulfilled the object and duties outlined in the *Forest Products Act*. The results should be tabled in the Legislative Assembly.

Performance measurement

6.173 The last area we would like to touch on is found in the "Performance Measurement" appendix to the *Annual Report*. Government policy clearly calls for performance indicators. We were disappointed that this appendix had no performance indicator with respect to the government's responsibilities for private forest lands.

6.174 While it is up to the Department to formulate what that indicator, or indicators, might be, we believe some of the suggestions we have made in this chapter may be relevant. Certainly, as we have already discussed, the Department needs to be showing whether, in fact, the private forest lands are the primary source of supply for wood processing facilities in the Province.

6.175 Further, the *Annual Report* could provide information on the annual allowable cut. This could be matched each year to the actual cut harvest statistics, allowing for a quick overview of the sustainability of provincial forests. The Department might then refer to its various forest management planning efforts to achieve sustainability.

6.176 This might include results of efforts to encourage the industry towards some sort of sustainability certification. Major players in the forest industry are actively pursuing this already. By reporting on this particular theme, the Department would show how well it was doing in encouraging management of private forest lands.

Conclusion

6.177 The Department does not meet this criterion. Although the *Annual Report* does include a number of references to private forest lands, we believe these are not sufficient. We have pointed out that there is not a clear statement of goals and objectives and performance indicators for programs relating to private forest lands. The results achieved from these programs are not clearly displayed in the annual report. And there is not enough discussion of client acceptance and program relevance.

Recommendation

6.178 We recommended that as part of a planning exercise to review its mandate and goals and objectives for private forest lands, the Department should develop appropriate performance indicators for its private forest lands programs. The Department should then revisit its annual report to determine how it might best report on its programs for private forest lands in accordance with the requirements of the government's annual report policy.

Departmental response

6.179 The Department provided the following preliminary comments on our observations and recommendations:

The document prepared by your office raises a number of issues relating to the Minister's responsibilities and mandate under the Crown Lands and Forests Act with respect to private forest land.

It has been noted that several recommendations require policy direction from Government and we anticipate seeking that direction through the normal ..... process. Notwithstanding, we will review all remaining recommendations to determine if any can be implemented quickly without seeking policy direction from Government. In addition the Department will be seeking clarification from Justice on certain aspects of the wording in the Crown Lands and Forests Act.

6.180 The Department also committed to providing a more detailed response to our recommendations.

Chapter 7
Department of Supply and Services
Land Management Fund

Contents

Background 133
Scope 134
Results in brief 134
Role and responsibilities of the Land Management Fund (Fund) 135
Goals and objectives and policies and procedures 136
Inventory system 138
Due regard for economy and efficiency 143
Effectiveness of the Fund 144
Compliance with government policy 146

Department of Supply and Services Land Management Fund

Background

The significance of land as an asset

7.1 Land is one of the key resources managed by the government. Service New Brunswick tax records indicate that the Province owns over 7,000 properties covering approximately three million hectares of land. This includes land of government departments, agencies, hospitals and schools. The Province also owns an additional 2.1 million hectares of submerged land. It is difficult to establish the value of land held by the government given the current information systems. However, a starting point in establishing such a figure might be the Province's property taxation system. According to this system the total assessed value of land and buildings the Province owns is $3.3 billion.

7.2 The Department of Supply and Services is primarily responsible for acquiring, managing and selling land and buildings for other departments. However, there are various other key departments, including Education, Natural Resources and Energy, and Transportation that are responsible under legislation for extensive land holdings.

7.3 Given the significant amount of land the Province owns and uses in delivering its programs, and the importance of exercising stewardship over this valuable asset, we decided to carry out work on various land management issues this year. We chose to focus our audit on the Land Management Fund due to its central role with respect to the Province's land portfolio; in particular its responsibilities for managing surplus land and for developing and maintaining a land inventory system. In conjunction with this work, we also decided to place some attention on a related government-wide policy called *Disposal of Real Property*.

The Land Management Fund

7.4 In 1992 the Land Management Fund was established under the *Public Works Act* with the Minister of Supply and Services assigned as custodian.

7.5 Over the years the Fund has been involved in acquiring and selling several parcels of land on behalf of a number of departments in facilitating various program needs. In the past, proceeds from sales of

surplus property have been used for some high profile initiatives, including the 1995 purchase of the Hearst Property and various purchases of railroad right-of-ways. These purchases have become important components of the Fundy Trail and the NB Trail.

Policy AD-6204, disposal of real property

7.6 Established in 1988, this policy indicates procedures for the disposal of surplus government real property by all departments and agencies that administer and control provincially owned land. The policy requires government departments to submit an annual listing of all properties held to the Board of Management. The policy further assigns responsibility for administering and controlling surplus land to the Department of Supply and Services.

Scope

7.7 Our audit covered the purposes and the activities of the Land Management Fund. In addition, we examined compliance with the government-wide policy on the disposal of real property. The primary focus is the Property Management Division of the Department of Supply and Services' Buildings group. This division administers the Fund and the policy related to the disposal of real property in conjunction with its general responsibilities for property management.

7.8 We had two main objectives for this value-for-money audit:

- to determine if the Land Management Fund is achieving the purposes for which it was established as set out under the *Public Works Act*; and
- to determine the degree of compliance with Administration Policy AD-6204, *Disposal of real property*.

7.9 We used criteria drawn from legislation and government policy for each of these objectives. Our detailed findings are organized by those criteria.

Results in brief

7.10 The *Public Works Act* clearly outlines the purposes of the Land Management Fund. However, further clarification of the term "properties which have been designated by the Minister for management under the Fund" would be helpful.

7.11 We were pleased to see the Fund has written guidelines to help ensure due regard for economy in land acquisition and disposal. All transactions we reviewed complied with the policy. We noted though that the Fund may need a couple of additional guidelines. These would help with the disposal of long-held properties and in determining when to obtain external property appraisals. In our opinion, the Fund also does not have adequate information on the cost of maintaining individual properties.

7.12 In 1987, we recommended the Province develop a centralized land inventory. In 1992, the *Public Works Act* included this as one of

the responsibilities of the newly-created Land Management Fund. Yet today, the government of New Brunswick still does not have one inventory system that can provide rapid, reliable and complete data on the total land holdings of the Province. It is very important that the Province can demonstrate accountability to the taxpayers of New Brunswick by maintaining good records of what it owns.

7.13 The Department of Supply and Services does not have procedures in place to measure and report on the Fund's effectiveness in achieving its objectives and purposes.

7.14 Government departments are not fully complying with the government policy on disposal of real property.

Role and responsibilities of the Land Management Fund (Fund)

7.15 Our first criterion dealt with the mandate assigned to the Department of Supply and Services under legislation. The criterion was *"The legislation and regulations should clearly define the role and responsibility of the Fund."*

7.16 The key piece of legislation we are referring to in this section is the *Public Works Act* (PWA). There are no regulations regarding the Fund under the PWA. We also reviewed other legislation covering land transactions to assure ourselves there were no conflicting statements on the "role and responsibility of the Fund."

Purposes

7.17 One strength of the key legislation, the PWA, is that it contains a specific section outlining the purposes of the Fund. Section 12.1(4) of the *Public Works Act* reads as follows:

> *(4) The purposes of the Land Management Fund are*
>
> *(a) with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, to acquire land and lands and buildings,*
>
> *(b) to maintain properties which have been designated by the Minister for management under the Fund, and*
>
> *(c) to develop and maintain a land inventory system.*

7.18 Although not explicitly stated as one of the purposes of the Fund under Section 12.1(4), the role of selling is also evident in the Act.

May be need for improved definition

7.19 In our reading of the PWA and related discussions with departmental staff, we noted an area where the purposes outlined in 12.1(4) could be further clarified. We are referring to the phrase *"designated by the Minister for management under the Fund."*

7.20 This phrase seems to imply that only certain properties which are *"designated"* in some unstated fashion are maintained under the Fund. The Property Management division, which administers the Fund,

defines "*designated*" land as any land, and land and buildings that have been identified as surplus to all departmental needs. The division does not believe these properties require any formal designation by the Minister.

7.21 This may be a reasonable interpretation. On the other hand, the term "*designated*" could be interpreted as requiring some very formal identification by the Minister. During our work we found evidence which appeared to support this interpretation.

7.22 We examined documents that demonstrated that some properties may be designated to the Fund for specific longer term purposes. Lands designated to the Fund may not necessarily all have to be surplus properties designated for relatively immediate sale. In one case land was designated to the Fund for the purpose of maintaining and developing a long-term plan for the property.

Recommendation

7.23 We recommended the Department of Supply and Services request an amendment to the PWA to more clearly define the term "properties which have been designated by the Minister for management under the Fund."

Conclusion

7.24 The criterion has been partially met. The PWA clearly indicates the responsibilities and roles of the Fund with respect to acquiring and maintaining property, and for developing and maintaining a land inventory system. We are recommending a clarification of the term "properties which have been designated by the Minister for management under the Fund."

Goals and objectives and policies and procedures

7.25 Our second criterion related to how the Fund implements the mandate established by the PWA. It stated:

> *The Department/Fund should have appropriate goals and objectives and policies and procedures to carry out its responsibilities for land management as assigned under the legislation and regulations.*

General comments on goals and objectives of the fund

7.26 Property Management provided us with a 1994-95 strategic plan, which includes the mission, objectives and goals for the division. Although the objectives of this strategic plan may still be applicable today, our discussion with staff indicated it might be time to update this document. We believe one area where a specific goal needs to be established is with respect to the inventory system. This is discussed in more detail later in this chapter.

7.27 The division does have a work plan, which consists of a selling target of at least 150 properties per year and meeting the revenue budget. However, a departmental report which examined the current operating status stated one of the weaknesses of the division was the

absence of a business plan. The division indicated there is very limited time for adequate planning.

Acquisition

7.28 Property Management does have guidelines structured to ensure the best price is negotiated for property being acquired. Guidelines require that certified appraisers provide an estimated market value before the Fund negotiates a purchase of land. We believe this is an important policy to ensure value for money. The legislative requirement that all acquisitions be approved by the Lieutenant-Governor in Council reinforces accountability. This is because these approvals are documented in Orders in Council which are a matter of public record.

7.29 In addition to departmental guidelines, there is also government policy in place, which prescribes accounting and record keeping procedures for the acquisition of real property.

Maintenance of property

7.30 There are not a lot of formal departmental policies and procedures for maintenance of property that remains in the Fund prior to being sold. However, government policy does provide some discussion on the maintenance of buildings, which could include buildings on surplus land. The Department's guidelines for disposal also note that "vacant structures should be disposed of quickly."

7.31 In our opinion, a key component in a maintenance program includes adequate records of costs incurred on property maintained in the Fund. Record keeping is not only important in tracking costs on a property-by-property basis, but also provides useful information to support decision making in disposing of surplus property. We reviewed the Branch's disposal listing and "sold property files" to determine if these files had any readily available information of cost of maintenance on a property-by-property basis. Costs incurred to maintain land would include such items as property taxes, land title searches, advertising, surveying and environmental costs. Although some files did include invoices, there was no indication of the aggregate of these costs in the files.

Recommendation

7.32 We recommended that adequate information on maintenance costs be accumulated on a property-by-property basis to assist in the decision-making process with respect to holding or selling land.

Selling

7.33 The Department has policy guidelines for disposition of surplus properties. The guidelines are structured to achieve due regard for economy.

7.34 However, the Fund does not have a standard practice to follow for properties that remain in the fund for an extended period of time. For example, a situation could arise where the Fund receives an offer on a long-held property which is below 80% of the appraisal. The policy states "properties at less than 80% will only be forwarded to Executive

Council if justification can be expressed." What constitutes "justification" is not indicated in the procedures.

7.35 "Justification" in such a case could include performing and documenting a cost/benefit analysis on a property. Factors to consider in the analysis are costs incurred in holding the property (e.g. maintenance and security costs, and taxes) and the potential future use of the property. The analysis should also include an appreciation of the time value of money.

7.36 Documented information on these matters would provide useful information to the Executive Council to aid in its decision on whether to approve a sale of property. In other words, does it still make sense to apply the 80% rule on some long held properties?

7.37 A second area where the Fund may need guidelines is in determining when it is necessary to obtain an independent appraisal. The Property Management division does obtain independent appraisals for certain larger acquisitions and disposals. In the fiscal year 1998-99 the Fund incurred about $4,000 in expenses for external appraisal services. An "external appraisal guideline" could further ensure due regard for economy in acquisitions and disposals, particularly in the case of higher value and higher profile land. And it could benefit the perception of equity and fairness in the eyes of the public.

Recommendations

7.38 We recommended the Department consider the need for additional policy guidance to assist in the disposal process for properties which remain in the Fund for an extended period of time. Specifically, the Department should consider what type of criteria justify a sale lower than 80% of appraised value.

7.39 We also recommended the Department consider the need for policy to indicate when it is necessary to obtain an independent appraisal for either the sale or acquisition of property.

Conclusion

7.40 This criterion is partially met. Although policy is in place for the important responsibilities of acquisition and disposal, the goals and objectives from the 1994-95 strategic plan need to be revisited. In particular, a clear goal with a timeline needs to be established for the design and implementation of an inventory system.

Inventory system

PWA requires inventory system

7.41 One of the purposes of the Fund is "to develop and maintain a land inventory system." Our third criterion reads as follows:

> *The Department/Fund should develop and maintain an appropriate land inventory system to assist in the efficient conduct of its land management functions.*

7.42 Although some preliminary work has been carried out recently, the Department has not yet implemented an operational inventory system. Therefore, we have concluded that this criterion has not been met.

What is meant by land inventory system?

7.43 Very early in our audit planning we became aware that the Fund had not yet developed the system. In our view, a land inventory system would include all property holdings that are under the administration and control of various departments. This view is consistent with our initial understanding of the purposes of the Fund. Therefore, we discussed with the Department whether the scope of its planned inventory system would include all government land.

7.44 The PWA does not define exactly what is meant by a land inventory system. Should it include all government lands? Should it include only those lands known as public works? This restriction to only public works is the interpretation the Department makes of the Act. It is proceeding with the development of a land inventory system on this basis and is currently at the preliminary analysis phase of the process.

7.45 *Public Work* is a broad term defined in section one of the PWA. It is essentially a catch all term, defined as follows:

> *"public work" includes all lands and buildings belonging to Her Majesty in right of the Province, except*
>
> *a) highways,*
>
> *b) ferry wharves or bridges,*
>
> *c) Crown lands and buildings under the jurisdiction of the Minister of Natural Resources and Energy,*
>
> *d) lands and buildings owned by the New Brunswick Power Corporation,*
>
> *e) lands and buildings owned by the New Brunswick Development Corporation, and*
>
> *f) such other lands and buildings belonging to Her Majesty in right of the Province as, by any other Act, are placed under the administration of a Minister other than the Minister or under the administration of another agent of Her Majesty.*

7.46 An inventory system focused on public works would obviously catch a great deal of the land holdings of government. (The Department administers about 800 properties comprising over 11,500 hectares.) But it would miss significant holdings noted in the "*exceptions.*" Crown lands in particular constitute over three million hectares. Highway lands are also substantial. As well, there are over five hundred school properties which would appear to fall under the control of the Minister

of Education under the *Education Act*. Therefore they would be excluded from public works. The *Parks Act* is another example of an Act that grants specific administrative authority to a Minister other than the Minister of Supply and Services.

Government's stewardship role

7.47 Currently, the government of New Brunswick has no single inventory system that can provide rapid, reliable and complete data on the total land holdings of the Province. Most of the departments we talked to in our audit had some type of property listing or "inventory" system, but they are not linked together. Service New Brunswick does have a system which can identify provincially owned properties. Personnel in the Property Management division have access to this system and use it for various aspects of their work. But this is primarily a taxation assessment system. It is not an inventory system.

7.48 In our opinion, the Province needs a land inventory system in order to exercise stewardship over its assets. Land is an important asset. Whether it has received the land through grants, or bought it by the expenditure of public money, in the simplest terms the Province needs to know what land it owns. It is very important that the Province can demonstrate accountability to the taxpayers of New Brunswick by maintaining good records of what it owns. It needs to know where that land is, who is administering it, what it's used for and how much it cost.

7.49 The stewardship function includes good accounting. A land inventory system will be necessary to bring the Province into compliance with the CICA's Public Sector Accounting Recommendations regarding tangible capital assets. This September 1997 pronouncement recommends that governments report tangible capital assets on their financial statements at cost. Crown Lands that have not been purchased by government are specifically excluded from this form of disclosure. Without one central system it may be difficult to develop accurate financial statement figures for land holdings and to determine which Crown Lands meet the qualification for exclusion.

An inventory system is a management information system

7.50 Building on the stewardship role, a land inventory system can become an effective land management tool. Such a system would provide additional information as to the type of land; description of the property; administering department and name of departmental contact; costs including incidental costs of purchase such as appraisal and survey fees; date of purchase; aggregated maintenance and tax costs; and possibly information on attempts to market surplus properties. During the audit we noted a number of examples of how a comprehensive land inventory system may have provided better management information than currently exists.

7.51 With specific reference to the role of the Land Management Fund, a central system would allow for more timely and effective identification of surplus properties. If the system indicated each

property's current use, surplus properties could be more easily noted by the administrators of the Fund. Currently, other departments identify surplus properties and inform the Department of Supply and Services when they are turning over surplus properties to the Minister's control. The Fund is predominantly in a reactive position. An effective inventory system would allow the administrators to take more control of the process of identifying surplus properties.

7.52 The inventory system may actually be a means for reducing some expenditures and increasing tax revenues. The Department of Supply and Services is responsible for reviewing the assessments of all provincially owned property. During that review it has noted some instances where the Province was leasing real property to third parties, but continuing to pay the property tax. This is contrary to Section 14 of the *Assessment Act*. In one instance the error was not detected until three years after the property had been leased. During that time the Province paid a total of $2,577 in property taxes. In another example, the Province paid $1,649 over a two year period before the error was detected. In this particular example the Province also lost property tax revenue over the two years. Once the lessee started paying the property tax, the property was classified as a business property. As a business property, it attracted tax at a much higher rate. Instead of paying about $1,000 in taxes, the Province actually began receiving property tax revenues of about $6,000 a year. An inventory system could be used to prevent and detect such instances in the future.

7.53 An inventory system may also help identify unreasonable assessments. We examined a sample of disposal files maintained by the Department. In reviewing the files we compared the assessment values supplied by Service New Brunswick to the estimated market values determined by the property management agents of the Department. We expected to see a similarity in amounts. At times, however, we noticed a significant difference. In the most prominent case the assessment was $65,000 higher that the estimated market value. (Assessment $196,000; market value $130,000.) This could indicate the Province is paying more property tax than necessary to some municipalities.

7.54 Another factor to consider is the administrative work stemming from not having one central system. One department we surveyed informed us that staff recently performed four title searches on land that was in the Province's name but was not actually owned by the Province. Without accurate and complete information, time and money will be expended on fixing these errors.

Should a comprehensive system be developed and maintained by the Fund?

7.55 When one considers the role of the Department of Supply and Services as a common service organization to government, and the fact that no single provincial land inventory system exists, one could interpret the words "land inventory system" in the *Public Works Act* to

mean a system of all government land holdings. In this regard we noted the following statement in the Department's 1992-93 annual report:

> *During this fiscal year the branch implemented a Land Management Program that . . . involved the development of a Crown Land Inventory System to identify surplus property for market. The Crown Land Inventory System will be a corporate geographic information system capable of graphically displaying any parcel of government owned land and related textual information. The system is based on the digitized property map data being developed by the [New Brunswick Geographic Information Corporation] and will be available by March 31, 1994.*

7.56 This broader definition of "land inventory system" appeared to be accepted by the Department when we did our last major reporting on this issue in 1987. We reproduce below several paragraphs from that Report to note the need for a government-wide system has been recognized for some time.

Exhibit 7.1
Excerpt from Chapter 4 of the 1987 Report of the Auditor General

Provincially owned Properties
Duplication of Services

4.164 There are at least four computer-based systems now in place which, to varying degrees, can be used to identify provincially owned properties. These include Supply and Services' own system which utilizes a micro-computer, the Provincial Properties Data Centre operated by the Department of Natural Resources and Energy, the Property Tax System of Municipal Affairs and Environment and the Land Registration and Information Service of the Council of Maritime Premiers.

4.165 The functions of the first two systems mentioned appear very similar, and there appears to be a certain amount of overlap between others.

4.166 **I recommend that an analysis be carried out of the possibility of achieving greater economies in these systems and avoiding unnecessary duplication. I further recommend that a long-term goal to consolidate all information relating to property holdings in the Province under one central authority be pursued.**

4.167 *The Department in response indicated that it agreed with the general thrust of my recommendations. It pointed out that an extensive study of this area had been conducted by the Office of Government Reform, and that the major issues arising out of the study are being addressed in a systematic and positive manner.*

7.57 Over a dozen years after our original 1987 recommendation, the government still does not have a central inventory system, or a central responsible body, for all government-owned land. With the Province's significant portfolio of land, a central source of information could allow for better management of this important resource.

Recommendations

7.58 We recommended that the Department expand the scope of its preliminary analysis to examine the feasibility of consolidating all provincial property holdings in its planned land inventory system.

7.59 We further recommended that once the preliminary analysis stage is complete, the Department set a time line, target date and budget for completion and operation of the new inventory system.

Due regard for economy and efficiency

7.60 Our fourth criterion reads "*The Fund should carry out acquisitions and disposals with due regard for economy and efficiency.*" In other words, is the Fund carrying out its operations to ensure it obtains the best price for acquisitions? Is it obtaining the highest selling price for sales of land? Also, is the Fund performing its operations in a cost-effective manner?

7.61 To conclude on this criterion we reviewed a sample of acquisition and disposal files. We are pleased to report that all transactions we reviewed complied with acquisition and disposal guidelines. We would like to make comments on a specific area, however, regarding the economy and efficiency of some processes.

Disposal of low value properties

7.62 The Property Management division brought to our attention the need to improve upon the disposal process of land valued under $1,000. In having to go through the same process as higher valued land, it is costing the division time and money to complete the sales of these lands. For example, the cost of publicly advertising the disposal of some low value parcels may exceed the proceeds of the sales. It is our understanding that approximately two-thirds of disposals each year are under $5,000 (with the majority under $1,000). The 1999-2000 disposal listing shows 31 properties valued at or under $500. Sale of each of these properties have to be approved by the Lieutenant-Governor in Council.

7.63 The Board of Management has asked the Executive Council Office, in consultation with appropriate departments and agencies, to prepare a report on land transactions requiring Board of Management and/or Executive Council approval. There appears to be concern with the number of so-called "routine" or "nominal" transactions requiring central government approval. We are pleased to see that both the staff managing the Fund and central government are interested in taking steps to improve the process.

7.64 We would like to point out, however, that a low dollar value should not be the only consideration for removing a property from a more comprehensive sales review (e. g. approval by Cabinet). The deviation between the sales price and the appraisal should also be examined. Otherwise a valuable property could escape scrutiny by being sold for a nominal sum. Of course, we recognize the current 80% rule acts to protect against such an action.

Recommendation

7.65 We recommended that any new legislation or policy continues to maintain a relationship between sales price and appraised value in determining which properties should be referred to Executive Council.

Conclusion

7.66 The Fund meets the criterion in carrying out acquisition and disposal responsibilities with due regard for economy and efficiency. All transactions tested complied with departmental policy. We are also pleased to report that both the Department and central government are examining ways to improve this process.

Effectiveness of the Fund

7.67 Our fifth criterion was that "*the Department should have procedures in place to measure and report on the effectiveness of the Land Management Fund.*"

7.68 This criterion stems directly from the Auditor General's reporting responsibilities under Section 13(2) of the *Auditor General Act*. This section mandates the Auditor General to bring "*to the attention of the Legislative Assembly ... cases in which he has observed that*

> *procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or*
>
> *procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.*

7.69 Some public reporting has taken place on the Fund. A budget is presented each year in the *Main Estimates*. Actual financial results are summarized in the *Public Accounts*. And since the inception of the Fund, the Department of Supply and Services' annual reports have provided information with respect to acquisition and disposal activity.

7.70 In our opinion, however, the reporting that has taken place is not satisfactory to measure and report on the effectiveness of the Land Management Fund. The material that has been presented to date in the *Main Estimates*, the *Public Accounts* and the Department's annual report is mainly financial and transactional in nature. In that sense, it does not

provide a sufficient and appropriate account of the effectiveness of the Fund to the Legislative Assembly.

7.71 One important aspect of effectiveness is the achievement of intended results. We believe it would be very important for the Department to report on this aspect of effectiveness. The Fund is considered to be a "Special Purpose Fund". Government policy states that "special purpose revenues include any revenue formally designated (normally by donor designation or legislation) for specific purposes that enhance provincial program objectives". We believe it would be useful for the Legislative Assembly to receive a report on how well the Land Management Fund has done in enhancing provincial program objectives; in other words, how it is doing in achieving its intended results.

7.72 During our review of documentation and discussions with departmental staff, we had some difficulty in establishing what the original "intended results" of the Fund were.

7.73 Some documentation, and our interviews with government personnel who were familiar with the climate that surrounded the creation of the Fund, seemed to indicate that one of the principal purposes of the Fund was to assist in the purchase of a large tract of land in Southern New Brunswick known as the Hearst property. This purchase in excess of $10 million was accomplished to a large degree through the resources of the Fund.

7.74 During our discussions with staff they noted that, although undocumented, one perceived purpose of the Fund was to provide flexibility in the sale and purchase of land. By forwarding proceeds of the land sales to the Fund, the government is able to accumulate Fund surpluses, which can be used to purchase significant tracts of land in subsequent periods. In times of limited capital budgets, the accumulation of surpluses in this manner does provide significant flexibility.

7.75 Directly related to this is the staff's opinion that the Fund has dramatically increased the incentive to identify and dispose of surplus land. The perception is that in the pre-Fund days, departments were reluctant to identify land as surplus. With no direct economic benefit in doing so, staff had little incentive to identify surplus land. The proceeds would go directly to general revenue. Neither the identifying department or the central service agency, the Department of Supply and Services, would benefit. From a departmental interest point of view, they were better off holding the land just in case it might be needed for some future project. In such a case they could reduce future costs by already having the land available when a capital project was approved. Had they instead sold the land, the future capital budget would be burdened by both the construction costs and the additional cost of purchasing a new land holding.

7.76 Staff at the Department believe the Fund has changed this behavior although it is acknowledged there may still be occasions where other departments do not disclose surplus properties. They are convinced landholders now perceive a benefit in identifying surplus properties. The theory is that since the Fund can accumulate a surplus, those departments that identify properties for disposal can stand to benefit from the Fund in the future.

7.77 Employees also feel the Fund has been of economic benefit to the Province by turning properties from being a source of tax expense to a source of tax revenue. As long as the Province owns a property, it pays some form of property tax to the appropriate municipality. When the Fund holds the property, it pays the tax as a standard property maintenance expense as allowed under the PWA. When the property is sold, the new owner becomes the taxpayer. This results in an immediate reduction in the Fund's expenditures. And since a number of these properties bear both provincial and municipal property taxes, the Province often generates an additional source of revenue. These tax impacts could be a possible theme when measuring and reporting on the effectiveness of the Fund.

Recommendation

7.78 We recommended that the Department of Supply and Services perform an evaluation to determine whether the Fund has achieved, and continues to achieve, its objectives and purposes. This evaluation should be tabled in the Legislative Assembly.

Conclusion

7.79 This criterion has not been met because the Department of Supply and Services does not have procedures in place to measure and report on the Fund's effectiveness. Although there is some reporting on the Fund, the information does not indicate if the Fund has achieved its objectives and purposes.

Compliance with government policy

7.80 With our second objective we were trying to determine the degree of compliance with the government administration policy, *Disposal of Real Property*. This policy has been in effect since 1988. It outlines the procedures for the disposal of surplus government real property by departments and agencies. The policy also indicates that the Department of Supply and Services is to administer and control surplus real property. Real property includes land and buildings.

Annual identification of surplus properties

7.81 The policy states "once a year, departments should prepare a list of properties held and forward it to the Board of Management (BOM). Properties surplus to their program needs should be identified". We questioned eight departments, to obtain a better understanding of the procedures they follow in preparing listings of properties held and in identifying surplus property.

7.82 In our interviews we asked if departments had listings of property under their administration and control. Of the eight

departments interviewed, all were able to provide us with listings. The listings provided included varying amounts of information and were either generated from a database or done manually. One department obtained the information from the system administered by Service New Brunswick.

7.83 We were not able to locate any documentation to demonstrate that listings of properties held or surplus properties were being provided to Board of Management. Our discussions with Board staff indicated the policy had not been enforced for a number of years. However, the Department of Supply and Services has been receiving various notifications directly from departments regarding land surplus to their needs. The Department notifies the Board of properties it intends to sell. The Board is not notified of surplus properties that are not being sold.

Conclusion

7.84 The policy is not being followed. Departments are not informing the Board of Management about their surplus properties. Also, listings of properties held are not submitted to the Board.

Notifying Supply and Services about surplus properties

7.85 The policy states "the administration and control of surplus properties will be transferred to the Department of Supply and Services for disposal".

7.86 Adherence to this policy implies the Department of Supply and Services be notified as part of the transfer process.

7.87 In our questionnaire to departments, we asked who was notified once properties were identified as surplus. Of the eight departments interviewed, six departments said they notified the Department of Supply and Services of all surplus property under their administration and control.

7.88 There were two Departments, Natural Resources and Energy and Transportation, that notified the Department of Supply and Services of surplus properties only to a "certain extent".

7.89 Under section 20(1) of the *Crown Lands and Forests Act*, the Department of Natural Resources and Energy can, subject to the approval of the Lieutenant-Governor in Council, exchange land for freehold parcels of land. It is our understanding that the Department may hold onto some parcels of land for the purpose of future exchanges. This appears to be a case where the policy is superseded by legislation.

7.90 The other possible exception noted was in the Department of Transportation. We were informed that, given the significant number of remnant properties and the limited number of available staff, some properties may not be identified as "surplus" on a timely basis. Since the proceeds from disposal of these properties directly benefit the Land

Management Fund, the Department of Supply and Services has a direct interest in the timely identification of surplus properties.

Recommendation

7.91 We recommended that the Departments of Transportation and Supply and Services work together to develop strategies to identify surplus properties on a more timely basis.

Department of Transportation response

7.92 *The Department of Transportation and the Department of Supply and Services have mutual agreement that the Department of Transportation would dispose of surplus land valued at less than $10,000. There are a significant number of small remnant properties and direct disposal saves resources otherwise required for title transfers between departments. The Department of Transportation has, on an ongoing basis, identified larger parcels of surplus lands to the Department of Supply and Services and will continue to work with that department related to its responsibilities for land management.*

Conclusion

7.93 The policy is not being followed. There is no system that ensures all surplus property gets identified.

Notifying departments that surplus land is available

7.94 The policy states "the Department of Supply and Services should advise other Departments and agencies of surplus properties, which have been received for disposal."

7.95 Our review of disposal files demonstrated that the Department of Supply and Services does notify other departments of surplus land. A standard inter-office memo is distributed to departmental contacts to provide details of the surplus land. It is our understanding that the only time this is not done is when the parcel of land is too small, or when it is "landlocked" and can only be sold to adjacent owners.

Conclusion

7.96 This policy is being followed. The Department of Supply and Services advises other departments and agencies of surplus properties.

Report to the Board

7.97 Finally, the policy states:

> *the Department of Supply and Services should prepare for presentation to the Board, a list of properties that it is intending to dispose of within the fiscal year and a status report on surplus properties which will not be disposed of in the coming years.*

7.98 We found that the Department submits a memorandum to Executive Council indicating a list of properties that it intends to sell. The information provided on the memorandum includes details of the property and the suggested price. The Department estimated it goes through this process eight to ten times a year.

7.99 We could not find any evidence of the Department providing status reports on surplus properties that are not to be disposed of in the

coming years. Most surplus properties are actively advertised for sale. One exception would be if the Department believed a change in market conditions might lead to a marked increase in the value of a property. For example, an anticipated commercial development in a municipality might greatly increase the value of a property. In such a case, it would be prudent to hold the property in anticipation of the price increase.

7.100 It should be noted that the Department does provide a regular status report on the balance of the Fund. The report indicates anticipated property sales, purchases, acquisitions to be approved and other costs, which include mostly maintenance and administration costs for land yet to be sold, and expected proceeds.

Recommendation

7.101 We recommended the Department of Supply and Services provide the Board with a status report on surplus properties not to be disposed of in the coming years. The report should state the reasons the properties are being held and explain the strategy for eventual disposition.

Conclusion

7.102 The Department of Supply and Services partially complies with the policy. Although it provides a listing of properties intended for disposal within the fiscal year, it does not provide a status report on "surplus properties which will not be disposed of in the coming years."

Overall conclusion on compliance with the property disposal policy

7.103 Currently, procedures followed by departments in identifying surplus land are not consistent with government policy. Although the policy is not being enforced in its present form, there certainly seems to be merit in having a policy initiative in this area. It would seem appropriate to revisit the policy and determine how it should be revised and/or enforced to promote economical and efficient identification and disposal of surplus property.

Recommendation

7.104 We recommended that compliance with policy AD-6204, *Disposal of real property* be actively enforced. Alternatively, if the policy is not appropriate, it should be appropriately revised.

Department of Finance response

7.105 *The Department of Finance, in cooperation with departments, is in the process of reviewing this policy with the intent of revising it to reflect best practices.*

Comments from the Department of Supply and Services

7.106 The Deputy Minister of Supply and Services provided comments on points of detail in our report. He also made the following overall comments:

> *Generally speaking I find the report to be very comprehensive, covering most aspects of the Land Management Fund, and presenting reasonable recommendations.*
>
> *I will be ensuring that my staff address all these recommendations in due course.*

7.107 With regard to the land inventory system, the Deputy Minister made the following additional comments:

> *In the section on the land inventory system, I am not sure it is clear that most departments do have a land inventory system for the lands that they have under their administration and control. The issue as it relates to the Department of Supply and Services is the fact that a formal land inventory system is not yet developed. As you know, we are working on this, and do consider it somewhat of a priority. One of the difficulties has been in determining the extent of the land inventory system, the necessary complexity; whether it should include all land across government, either by inclusion or by the ability to reference or include in the future, and the appropriate technologies. My own priority is that we put in place a basic land inventory system for the Public Works properties handled by the Land Management Fund, and if appropriate, expand it in the future to other areas.*

Chapter 8
Department of Transportation Engineering Consulting and Road Construction Materials

Contents

Background 153
Scope 154
Results in brief 155
Purchasing engineering consulting services 155
Road construction materials 161
Assuring road construction quality 166
Conclusion 168

Department of Transportation Engineering Consulting and Road Construction Materials

Background

8.1 In the late 1980s our Office reviewed the inventory and associated purchasing systems of the Department of Transportation (DOT). In 1993 and 1994 our Office reviewed the process used by DOT to purchase engineering consulting services.

8.2 In these audits, we found significant opportunities for the Department to improve operations. We made recommendations to the Department at that time. The Department accepted many of these recommendations and made changes. However, for various reasons some recommendations were not acted upon. In light of this, we decided to examine how the Department had improved its present-day operations in inventory and purchasing.

8.3 In 1993, we received a copy of the EBA Engineering Consultants Ltd. (EBA) report prepared for DOT that year. Their mandate was to conduct "a review of practices and procedures which are currently utilized in design and construction of paved roads within the Province's highway infrastructure". Many of the findings and recommendations in that report related to areas we are interested in. Because of this, we decided to review DOT's progress in implementing some EBA findings and recommendations relating to our work.

8.4 The size of the expenditures surrounding these activities was a factor in our decision to review them. The 31 March 1998 inventories for DOT and the Vehicle Management Agency totalled approximately $17 million. Associated purchases for the year were close to $107 million. For the year ended 31 March 1999 engineering consulting fees were nearly $10 million.

8.5 In late 1998, we completed a preliminary review of inventory and purchasing practices. We believed that many of the findings from this review warranted further examination.

8.6 Consequently, we planned a value-for-money audit in the Department of Transportation. We decided to focus on the purchasing of engineering consulting services and on the purchasing and inventory management of road construction materials.

Scope

8.7 Our two main objectives for this value-for-money audit were as follows:

1) For purchasing engineering consulting services

- *To determine if the Department can reduce costs while maintaining quality by adopting a more competitive process for the contracting of engineering services.*

2) For road construction materials

- *To determine if the purchasing/inventory system covering construction materials operates in an economic and efficient manner.*

8.8 To obtain a better understanding of policies and systems we reviewed departmental and governmental policies and systems. We compared these to departmental activities to see if practice matched policy.

8.9 We interviewed senior DOT staff in Fredericton, Internal Audit staff and other head office staff involved with purchasing and inventory. We reviewed Internal Audit testing and its results. We visited three of eight district DOT offices and spoke with personnel, including the district engineers, to obtain a district perspective.

8.10 We performed a number of audit procedures including: calculating inventory turnover, reviewing controls over inventory, verifying prices paid to contracted pricing and various calculations and comparisons as we thought necessary.

8.11 To gain knowledge of how others were handling the selection of engineering consultants, we contacted several provinces and interviewed staff involved in this function. We discussed the process(es) each used, and any problems encountered, in their selection of consultants. We also reviewed their policies and practices. These provinces were British Columbia, Alberta, Ontario and Nova Scotia.

8.12 We prepared audit criteria as a means of focussing audit attention on areas where we believed there was a likelihood of productive and valuable audit comments. The criteria are an extension of the audit objective and are designed to facilitate an overall conclusion on whether an audit objective has been achieved. The criteria were shared with the Department prior to the commencement of the audit with the intention of reaching agreement on the importance of the areas chosen for audit. In this chapter we comment only on those issues that we found

to be significant, either from a positive or negative perspective. Our original audit plan did not include an examination of "end result specifications"(ERS), and as a result no audit criteria had been prepared for this area. Work was conducted in ERS as a result of decisions we made following preliminary findings in the audit of road materials.

Results in brief

Purchasing engineering consulting services

8.13 The Department recently developed a rating form and rating system for measuring the past performance of engineering consultants. Information on past performance, together with information on the qualifications of the consultants, will improve the Department's ability to select the best-qualified consultant.

8.14 The Department does not notify all consulting firms when there is an opportunity to compete for government contracts.

8.15 The Department does not ask for competitive proposals when purchasing engineering services.

Road construction materials

8.16 We found that controls were operating effectively to ensure that supplier pricing agrees to contracted amounts. We also found that controls were in place to ensure materials are only purchased from appropriate suppliers. We concluded that DOT has a process in place which should ensure that materials meet the required product specifications.

8.17 Road construction materials that the Department used to purchase direct from suppliers are now purchased from contractors. It would be appropriate to review if this change is saving money.

8.18 The DOT inventory system is not integrated with the Maintenance Management System.

Assuring road construction quality

8.19 End Results Specifications (ERS) offers the Department the opportunity for guaranteed road construction quality and the benefit of having ongoing responsibility reside with the contractor.

8.20 The Department has only implemented ERS for asphalt paving and only 35% of such contracts are covered.

8.21 The Department should extend ERS to all asphalt paving contracts and other aspects of road construction, when it is beneficial to do so.

Purchasing engineering consulting services

8.22 Our objective for this component of the audit was:

To determine if the Department can reduce costs while maintaining quality by adopting a more competitive process for the contracting of engineering services.

41

The importance of qualifications

8.23 Our first criterion was:

The Department should determine which suppliers have the necessary qualifications, including technical, financial and managerial competence, to discharge a contract.

8.24 Departmental branches that extensively use consultants keep current information on consultants on file. This information includes a company profile, and key personnel resumes. This information describes the experience, background, specialty and capability of the individuals and the firm. The information is updated on an on-going basis.

8.25 The Department has recently developed a rating form and a rating process for measuring the performance of consultants. Development started about three years ago with the first usage of the new process and forms beginning in 1998-99. The impact of the new process is just beginning to be felt. The Department noted that changes to the process are still envisaged. Information gathered on the rating forms, together with the existing qualifications of the consultant, will give the Department the ability to hire the best-qualified consultants. We strongly support the moves of DOT to include past performance as a factor in its consultant-selection process.

8.26 The information is de-centralized and stored manually. Several branches of the Department are responsible for establishing their own engineering consultant performance measurement process and for determining what information is required to measure performance. De-centralization of the process and of the information being gathered, may increase the risk of the system becoming inconsistent between branches. The result might be that the same consulting firm is rated differently by each branch. Other Canadian jurisdictions we contacted use computerized systems to record and track this information.

Assessment of the criterion based upon the audit

8.27 Because a performance based system has been developed and because a common consultant evaluation document has been developed we conclude that this criterion has been met.

Recommendations

8.28 We recommended the Department continue to develop the performance measurement system and formally use its results in making the decision as to which engineering consultants to hire.

8.29 We recommended that the Department ensure the performance measurement system remains consistent between branches.

8.30 We recommended the Department consider the use of a computer-based system for recording, saving and comparing the qualifications, including past performance, of engineering consultants.

Departmental response

8.31 *The Department indicated that a common evaluation document has been developed. They also indicated that although measurement results could differ between branches, the performance measurement system is similar in the branches. Following a business case analysis, the department will consider a computer-based system, although they conceded that it is not a priority at present.*

Competition by all firms

8.32 Our second audit criterion was:

> *Where it is cost effective to do so, all qualified firms should have an opportunity to compete for government contracts.*

8.33 When consulting work becomes available, departmental staff choose a consultant using the following considerations:

- the skills required for the job;
- consultants available;
- departmental staff's knowledge of a consultant's staff qualifications;
- availability of the consultant's staff required for the project (only considering DOT projects the consultant might be involved in); and
- past work performance of the consultant.

8.34 A letter is then sent to the consultant chosen describing the nature of the work, the date the work has to be completed and other general instructions. DOT asks for a proposal from the consultant by a specific date confirming their interest in the work and naming staff who will work on the project and stating their qualifications. A cost estimate for the project and agreement with the timing requirements is required.

8.35 When the Department receives an appropriately prepared response from the consultant it compares the consultant's cost estimate with the Department's own cost estimate. The Department's estimate is calculated by reviewing its past cost experiences with similar work contracts. If the Department believes the firm's estimate is reasonable and other arrangements are satisfactory, the consultant is hired and work begins. If there is a significant difference in cost estimates, the two parties negotiate to find a mutually acceptable price. If no solution is found, the Department will look for another consultant to do the work and the process starts over again.

8.36 To review the process we obtained four consulting contract files. We reviewed files in the Structures Branch and the Design Branch, both major users of consultants in the Department. Our findings were as follows:

- Overall we believe the hiring process operates as described above.

- Files did not document whether the Department determined the availability of all consultants qualified to do project work (staff had

noted that determining the availability of all qualified consultants was not normally done).

- Only one consultant was asked to submit a proposal for each project – the files do not document why only that particular consultant was chosen. No information on file indicated that this was the only qualified consultant or that it was the best qualified of those available at the time.

- Information on past performance of the consultants was present and considered for contracts given by the Structures Branch.

- Information on past performance was not part of the process in 1999-2000 for the Design Branch and therefore not on file (the Department indicates this information will be in place in the near future).

- Letters requesting the proposals, replying to the requests and accepting the consultant's proposal were on file.

- There was no competitive bidding on these projects, but the Department did require from the consultant a cost estimate of the work to be done.

- Two cost estimates were accepted as is.

- One cost estimate was initially too high and the consultant was required to reduce its bid.

- The review of one cost estimate by DOT indicated that the cost seemed high but the eventual price for the work remained unchanged.

- Proposals had cost estimates ranging from $40,000 to $110,000 plus HST.

8.37 In reviewing our findings, we have a number of concerns with the current hiring process. For instance, how can departmental staff be aware of the availability of the various consulting firms who are capable of performing the work? Would it not be more effective to let the consulting firms decide themselves whether or not they are available? How can the department ensure that all consultants are being treated fairly?

8.38 We believe the process should be opened up to permit all interested and qualified firms to express an interest in the work being contracted.

Assessment of the criterion based upon the audit

8.39 The Department does not notify all consulting firms when there is an opportunity to compete for government contracts so this criterion is not met.

Recommendation

8.40 We recommended the Department publicly advertise each engineering consulting project so that all consulting firms have the opportunity to express their interest in the available work.

Departmental response

8.41 *Given the Province's size and the dominance of the Department's requirements for engineering consulting services, information is readily available to the Department on the availability and expertise of the various consulting firms. Potential benefits of publicly advertising should be balanced against the costs of the preparation of formal proposals by the consulting firms and the additional costs to the Department of assessing these proposals. The Department will consider piloting projects in order to evaluate the recommendation.*

Process should be cost effective

8.42 Our third audit criterion was:

The method of selecting consulting engineers for projects should be cost effective.

8.43 In the current DOT consultant hiring process, we found that there is no competition between consultants for work, as only one consultant is asked to submit a proposal for each project. No other proposals are obtained.

8.44 We believe the Department should choose from all interested applicants and require proposals from several of the best-qualified candidates in order to allow competition. Documentation of the decision-making process used to determine which firms would be asked to submit a proposal should be complete and clearly defend any decisions made.

8.45 Under DOT's current methodology, the Department carries out a reasonableness test on the consultant's cost estimate to ensure that the estimate is not excessive. However this is not the same as requesting competitive quotes from several firms. Normally governments request bids from several suppliers when buying goods or services. This is done to encourage competition and to ensure there is transparency in the process.

8.46 We have concerns with the current process. If the Department only asks one firm to do the work how can the Department benefit from and support innovation? Is the Province getting the best cost when the comparison is only between the consultant's cost estimate and the Department's? Could there be another firm that could do the job for a lesser amount if given an opportunity to quote? Could another firm do a better job for the same cost? And how can the Department demonstrate

transparency when there is so much discretion in the current decision-making process?

8.47 Some departmental staff expressed concerns regarding price competition for design contracts. They were concerned that design work, if left to the lowest bid, may suffer from a lack of innovation. That is, if cost becomes too much of an issue then the Department will only get the basic design that will work for the particular job in question.

8.48 However, we believe that, since cost is only one of the factors in the hiring decision, the Department can still have a process that encourages innovation while allowing cost competition. For example in Ontario's selection process, cost is included in each proposal. Detailed proposals are rated against each other technically and then a ratio of technical rating to cost is done with the winner having the best ratio.

8.49 Another option would be for the Department to do as Nova Scotia does. Nova Scotia uses the two-envelope system. In this process the bids come in from consultants in two envelopes, one containing the qualitative aspects of the bid and the other the cost quote. The Department evaluates the qualitative aspects of the bids and then opens the cost envelope and assigns a rating to the price. The decision is heavily weighted on the first envelope contents. Usually 90 points are awarded for it and 10 for the price. However, Nova Scotia does reserve the right to reject any proposal where the price is deemed unreasonable.

8.50 As shown, both Nova Scotia and Ontario have selection processes where both qualitative and cost factors impact the final decision as to who will be hired. Staff in these provinces noted that significant cost-savings were achieved by including cost as an important factor in the selection process.

8.51 We believe that New Brunswick should adopt a selection process that includes both qualitative and cost factors. Undoubtedly, there would be some additional costs to the Department if a more competitive process were implemented. For example, the evaluation process for qualified firms would be more involved as comparisons would have to be made to rate the different proposals against each other. While the situations in Nova Scotia, Ontario and New Brunswick may not be identical, we do feel that there is the potential for savings to far exceed any incremental costs. In 1998-99 the Department spent nearly $10 million in engineering consulting fees.

Assessment of the criterion based upon the audit

8.52 Because the Department does not ask for competitive proposals when purchasing engineering consulting services, we conclude that this criterion has not been met.

Recommendations

8.53 We recommended the Department ask for proposals from several qualified consultants for each engineering contract.

8.54 We recommended the process by which the Department chooses consultants to request proposals from be formalized and documented. The process, associated evaluation criteria and results of the process should be transparent to all consultants.

8.55 We recommended that the Department require the cost of the project to be included in the proposals received from the competing consultants.

8.56 We recommended the process by which the Department chooses which consultant to hire be formalized and documented. Cost should be an important component of this. The methodology, associated evaluation criteria and results of the process should be available to all consultants.

Departmental response

8.57 *Further to the response to the first recommendation, the Department is prepared to consider piloting the requesting of proposals for engineering contracts. The cost of the project would be required to be included in the proposals. It is agreed that the process used to request proposals and to choose consultants would be documented and available to all consultants.*

Road construction materials

8.58 Our objective for this component of the audit was:

To determine if the purchasing/inventory system covering construction materials operates in an economic and efficient manner.

8.59 We are pleased to report that as a result of our audit we were able to conclude positively on four of our criteria. These four criteria were:

- *Controls exist to ensure that supplier pricing agrees to contracted amounts.*
- *These controls are operating effectively.*
- *Controls exist to ensure materials are only purchased from appropriate suppliers (preventing overpriced purchases).*
- *There is a process to ensure materials meet product specifications (as required by DOT).*

8.60 For four other criteria, we noted shortcomings.

Importance of a cost benefit analysis

8.61 Our criterion in this area was:

A cost benefit analysis should be performed before a decision is made to change significant departmental policies.

8.62 As the Department recently extended its policy of outsourcing road construction materials, we decided to review this decision. We also reviewed the decision-making process supporting this change in policy to see if a cost benefit analysis was included.

8.63 Outsourcing means some items DOT used to purchase through tender for contractors to use on work for DOT are now purchased directly by the contractors and included in the contract cost.

8.64 A DOT steering committee reviewed the extension of outsourcing and determined the initiative would be beneficial to DOT. The committee considered many relevant factors in arriving at its decision. However, we did not find any analysis that laid out the overall financial implications of the change. Nor did we find consideration of an option such as the Department tendering items but allowing contractors to access the Province's lower costs for their bids on provincial work.

8.65 Departmental staff noted that other jurisdictions also outsource some items.

8.66 We believe that where a change in policy may have significant financial impact, a cost-benefit analysis should be used to determine if the decision is expected to be beneficial to the Department. The financial implications of changes together with logical alternatives should be set out and compared to ensure a department chooses the best alternative.

Recommendations

8.67 When a department decides a significant change may be needed it should ensure the change is supported by a decision-making process that includes a cost benefit analysis.

8.68 Expected benefits should be identified so a department can later determine if they were achieved.

8.69 We recommended that management explore the alternative of tendering goods and allowing contractors to use the tendered pricing for provincial work.

Departmental response

8.70 *As stated in your findings, the Department made this decision to outsource specific construction materials after significant external and internal review. Although this was not a formalized cost benefit analysis, the benefits and costs both tangible and intangible were considered in arriving at this decision.*

8.71 *The Department will strive towards utilizing a more formalized cost benefit analysis approach to document the future decision making process for those of a significant financial nature.*

8.72 *The Department agrees to explore this alternative with Supply and Services since it would involve issues concerning the public*

purchasing process (e.g. allowing the private sector to purchase off government-tendered prices and possible issues with suppliers).

Evaluating the impact of the outsourcing initiative

8.73 Our criterion in this area was:

The purchasing/inventory system should be monitored periodically to ensure it is economical and efficient and meets the needs of managers and users.

8.74 There has been little monitoring of results from the road materials outsourcing initiative. We determined that DOT districts carried fewer inventories than before the new policy was put in place. We also found that district DOT staff generally like the new policy.

8.75 However, there has been no formal evaluation to determine if the expected benefits from the change in policy have been achieved. A comparison of road material prices the Department is now paying to contractors against the tendered prices which the Department has for its own purchases should be part of the evaluation.

Recommendation

8.76 We recommended the Department determine if the policy of purchasing goods indirectly through contractors rather than directly through suppliers is saving money.

Departmental response

8.77 *Departmental staff informally evaluate material cost options on a routine basis, as part of their day to day operations. If substantive evidence of material cost discrepancies arose, the Department would perform a more formal review.*

Importance of standards

8.78 Our criterion in this area was:

Management should establish a policy setting minimum standards for the proper management and control of inventories. Inventory levels should be cost justified and related to needs (adequate inventory turnover and minimized carrying costs).

8.79 The Department's policy manual for inventory management is titled *Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures*. The policy outlines departmental staff responsibilities. Some standards for responsibility and control of road construction and maintenance materials (materials) inventory are documented. However the manual was last updated in 1992 and does not reflect the Department's current practices.

8.80 The manual does not cover all aspects of inventory management for all inventories. For example, there are no standards for management of materials inventory. Nor is the process DOT uses for determining how much materials inventory to order documented. The rule of thumb used for ordering of materials is to order what was used last year

adjusted to take account of the superintendent's knowledge of upcoming jobs.

8.81 We believe the policy manual should be completed and brought up to date. This will ensure it reflects current practices and current philosophies in inventory management. It should include all significant facets of inventory management. These should, at a minimum, include policies addressing purchasing, economic order quantities, minimum/ maximum inventory levels, price break purchasing, expected turnover, and minimizing carrying and other costs.

8.82 The policy manual states that the inventory co-ordinator is responsible to ensure vehicle parts stock levels are adequate, reasonable and in compliance with policy. However, the inventory co-ordinator has no responsibility for materials inventory and has no authority to make recommendations relating to that inventory.

8.83 We found that while vehicle parts inventory is reviewed for compliance with policy, this was not true of materials inventory. While Internal Audit performs some test counts on materials inventory, it does not review factors relating to inventory management. The policy manual should indicate who is responsible for reviewing materials inventory to ensure policies are followed.

Recommendations

8.84 We recommended management review, update and communicate its *Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures* to ensure that standards exist for the proper management and control of all inventories.

8.85 We recommended management ensure compliance with the DOT inventory policy.

Departmental response

8.86 *The Department will ensure its Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures is updated as required. It should be noted that this policy manual or compilation of procedures was based on the current automated Inventory Systems' functionality and since this system is still being utilized, especially for vehicle repair part transactions, it is still relevant.*

8.87 *The Department is doing this as part of our Internal Audit activity on a prioritized basis, according to risk and materiality and will continue with an enhanced focus on construction materials.*

Information systems for inventories

8.88 Our criterion in this area was:

Senior management should monitor results and ensure that information provided by the information system is complete and accurate.

8.89 The computerized inventory system cannot produce reports that include all inventories. While the districts can produce inventory reports for their district, no one can produce a comprehensive report of total DOT inventory. To better manage departmental inventory an inventory system is needed that allows management, or others, to have information on total inventory.

8.90 Additionally the DOT inventory system is not integrated with the Maintenance Management System (MMS) which collects cost information on maintenance projects. Neither of these systems is integrated with the government accounting system (FIS). As a result:

- inventory releases must be entered separately for each of the DOT inventory system, the MMS system and the FIS system;
- additions to inventory must be entered separately for FIS and for the DOT inventory system; and
- obtaining timely information for job costing maintenance projects was noted as a weakness by some engineers we talked to.

8.91 Therefore:

- there is a duplication of entries;
- there is an additional risk of errors occurring; and
- more work is done than necessary.

Recommendations

8.92 We recommended that the computerized inventory system be fully integrated with the departmental maintenance management system and the accounting system of the Province.

8.93 We recommended DOT develop an inventory system that allows senior management and others responsible for inventory review to better manage and monitor both district and departmental inventory. The system should allow head office staff to produce timely and comprehensive inventory reports.

Departmental response

8.94 *The Department agrees that complete integration should be considered but implementation should be based on a business case analysis. Due to the technical limitation and incompatibility of the current system and the fact that the majority of the inventory system transactions involve non-construction material items, this is not a priority issue at this time.*

8.95 *A preliminary review towards replacement was completed in addressing the Y2K compliance issue. The Department intends to carry out a business case analysis to determine the costs and benefits of materials inventory system improvements. Monthly, year-end and ad-hoc comprehensive inventory reports can and are produced by Head Office staff.*

Assuring road construction quality

8.96 In our initial audit plan, we had not intended to investigate whether the Department had adopted "end result specifications" (ERS) in assuring road construction quality. However departmental staff cited an instance where contractors were required to repave a road because their work did not meet the end result specifications set out in the contract signed with DOT. While we were familiar with ERS through our audit work in 1993, we were unsure of the Department's progress in adopting ERS into its everyday operations.

8.97 Since we believe ERS offers the Department the opportunity for guaranteed road construction quality and the benefit of assigning responsibility for this quality to the contractors, we decided to review the adoption of ERS by the Department.

8.98 In 1993, EBA Engineering Consultants Ltd. was hired by DOT to review various departmental operations. One of the major topic areas covered in their report was ERS. The consultants recommended DOT "implement end result specifications at the earliest opportunity." They stated that adoption of ERS was necessary to "send a clear signal to the construction industry that a new way of doing business prevails, one which rewards quality but no longer condones mediocrity". They also noted the traditional method of doing business had been abused.

8.99 The report stated that some contractors doing work for DOT had successfully abandoned most, if not all, of their responsibilities. For instance, DOT staff was required to provide direction on jobs that should have been the responsibility of the contractors. Also, contractors had abdicated responsibility for the quality of work to DOT. Consequently, the consultants recommended total implementation of ERS by 1996.

8.100 As explained in the EBA consultant's study, ERS is a form of specification in which the purchaser (DOT) identifies a number of criteria that the product being supplied is required to meet. An ERS contract would normally also require the contractor to guarantee the product for a period of time. If the work does not meet the contracted terms, penalties can be applied.

8.101 ERS differs substantially from the traditional approach. The traditional methodology contains considerable detail as to all operational aspects, which essentially spell out how the contractor is to do the work. It requires DOT to continuously monitor or inspect the process to ensure its consistency and uniformity. In end results specification DOT only has to assure itself that the product is acceptable by conducting a limited quality assurance testing program. As seen in the repaving example cited by staff, if anything is wrong with the product the contractor is responsible to correct it.

8.102 There are two significant benefits coming from the adoption of ERS. First, responsibility for the quality of the product shifts from DOT to the contractor and is enforced through a contractor guarantee. This should improve the quality of road construction. The second benefit is that the Department no longer has to continually monitor and inspect the process but now can reduce its workload by only having to do quality assurance testing.

8.103 We examined progress the Department has made in implementing ERS. In 1993, DOT did not use ERS. In 1998-99 DOT used ERS on six asphalt-paving contracts with the quality of the work guaranteed for one year by the contractor. This represented 27% of the total tonnage of 1998-99 asphalt-paving contracts. In 1999-2000, DOT awarded seven contracts or 35% of total tonnage, using ERS. Because of the drop in large paving contracts issued in 2000-01 the percentage is expected to fall this year.

8.104 Departmental staff noted that 50% to 65% coverage of all asphalt paving was the expected goal for ERS. Staff noted that smaller operators would be unable or unwilling to adopt ERS and, consequently, competition would be reduced on smaller contracts. However, while DOT staff believes total (100%) implementation of ERS on asphalt-paving contracts is not practical or cost-efficient, no formal analysis has been done by the Department to support this belief.

8.105 We support the Department's use of ERS. We believe the Department should increase the speed of implementation of ERS to better ensure the quality of contractors' work. Finally, while many problems with road construction work may show up in one year, a longer guarantee period might better protect the Department from poor road construction quality that only shows up after the first twelve months.

Recommendations

8.106 The Department should do a formal cost-benefit study to determine the smallest contract size at which the adoption of ERS represents good value for money to the taxpayers of New Brunswick.

8.107 We recommended that the Department implement ERS on all asphalt paving contracts where it is cost beneficial to do so.

8.108 We recommended the Department implement ERS in aspects of road construction in addition to paving, where it is cost beneficial to do so.

8.109 We recommended the Department perform a formal cost-benefit study to determine if lengthening the product guarantee term in ERS contracts would be beneficial to the Province. If the results of the study indicate a longer guarantee term is beneficial then it should be adopted.

Departmental response

8.110 *The Department concurs with these recommendations and will pursue the cost-benefit analyses to determine contract size at which ERS should be adopted, applicability of ERS in other aspects of road construction and the most beneficial length of product guarantee. In the interim, the Department believes that valuable information can be gained from the experiences with a staged implementation of ERS on its contracts.*

Conclusion

8.111 Our audit plan involved two distinct areas within the Department, engineering consulting services and road construction materials. The audit resulted in recommendations for improvement in some cases and conclusions that existing processes were adequate in others.

8.112 In our opinion, a number of significant changes should be made to the process for hiring engineering consulting services. We believe these changes can reduce costs while maintaining quality. In the Department's response it indicated that it will employ a piloting process to evaluate the potential benefits of our recommendations. We will be monitoring the results of this work.

8.113 The results of our audit of the purchasing/inventory system were mixed and we recommended some changes to the Department. These were generally well received. There are a number of areas where subsequent action is referred to in the Department's response. Here too we will be assigning resources to examine the follow-up conducted by the Department.

8.114 Although not originally defined as part of the audit, several important recommendations were made to the Department in the area of assuring quality of road construction. The Department responded positively.

Chapter 9
Follow-up on Prior Years' Audit Work

Contents

Background 171
Scope 171
Results in brief 172
Department of Economic Development and Tourism 173
Department of Education 180
Department of Health and Community Services. 180
Hospital Corporation Governance 184
Department of Human Resources Development 186
Department of Natural Resources and Energy 187
Department of Supply and Services 189

Follow-up on Prior Years' Audit Work

Background

9.1 One of the performance indicators for our Office is to measure the extent to which recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. We believe that each of our recommendations, if implemented, would either have a positive impact on the cost or delivery of a government service or would improve the accountability of government to New Brunswick taxpayers. Where a recommendation is not implemented we feel it is important to understand the reason why. It may be necessary for us to raise an issue again, if we believe the action or the response on a recommendation is not satisfactory.

9.2 Our policy is to track the disposition of our recommendations for a period of four years.

Scope

9.3 Last year, in our follow-up chapter, we concluded that the Departments of Education, Finance and Transportation had implemented the recommendations included in our 1996 Report. Accordingly, it is no longer necessary to track those recommendations. We also concluded that the Departments of Finance and Health and Community Services (Ambulance Services Branch inspection function) had substantially implemented the recommendations included in our 1997 Report, so we are no longer tracking those recommendations. However, we are continuing to report on recommendations included in our 1997 Report relating to the Departments of Health and Community Services (air ambulance service), Natural Resources and Energy and Supply and Services. We are also indicating the current status of recommendations arising out of our broad scope audits first reported in our 1998 Report. Our follow-up review consisted of examining the responses we received at the time of our audit and at the time of our 1999 follow-up work, as well as talking to appropriate officials in each Department.

9.4 We also asked departments and agencies to provide us with their assessment of the current status of recommendations included in our 1999 Report. Since there has been less than a year between the time our 1999 Report was published and when we did our follow-up work we thought it would be premature to comment on progress to date. We will review these self-assessments during 2001.

9.5 This chapter includes only the original recommendations made by our Office, the various departmental responses and our current assessments. In order to fully understand the issues that gave rise to our original recommendations, it may be necessary for the reader to refer back to the Auditor General's Report where we first discussed the audit and our findings.

Results in brief

9.6 The Department of Economic Development and Tourism has implemented few of the recommendations included in our 1998 Report, relating to its Financial Services section. It has not implemented any of our recommendations relating to performance reporting.

9.7 Neither the Department of Education nor the Department of Health and Community Services has yet implemented the recommendation included in our 1998 Report, relating to reporting on Early Childhood Initiatives.

9.8 The Department of Health and Community Services is continuing to make progress in implementing the recommendations included in our 1997 Report, relating to air ambulance service.

9.9 The Department of Health and Community Services has substantially implemented the recommendations included in our 1998 Report, relating to ground ambulance services.

9.10 The Department of Health and Community Services is taking steps to implement the recommendations included in our 1998 Report, relating to hospital corporation governance and accountability.

9.11 The Province's regional hospital corporations indicate that they have substantially implemented the recommendations included in our 1998 Report, relating to their governance and accountability arrangements.

9.12 The Department of Human Resources Development did not implement our recommendation, included in our 1998 Report, relating to the maintenance contract for its NB Case System.

9.13 The Department of Natural Resources and Energy has still not implemented the recommendations, included in our 1997 Report, relating to revenues received under the *Metallic Minerals Tax Act*.

9.14 The Department of Supply and Services is taking steps to implement the recommendations, included in our 1997 Report, relating to the privatization of the Province's data processing facility. However, two significant issues are still outstanding.

Department of Economic Development and Tourism

9.15 In our 1998 Report, we made twenty-two recommendations as a result of an audit of the Department's Financial Services section. This section provides financial assistance to business. We also made seven recommendations designed to help the Department to enhance the effectiveness of its performance reporting.

Financial assistance to business

9.16 We recommended that the policy and procedures manual be updated for the application evaluation area to reflect current practice, including guidance on the current economic payback and risk evaluation methodologies that are in use. Areas of discretionary judgement in application evaluation should be identified as such, and areas where a particular procedure must be followed should also be highlighted. The Department should assess applications consistent with the departmental policy and procedures manual or file sufficient explanations as to why the process was not followed in specific cases. This will ensure consistent evaluation of applications by staff.

9.17 The Department responded:

On September 25, 1998, an Inter-Office Memo was sent to the Financial Program Group instructing to follow a new presentation format.

This new format provides more guidance to the Project Executives on current practices. Among other topics, areas like economic payback, risk assessment and monitoring plan are developed and explained in more detail with sufficient documentation.

This new process is at the implementation stage and will be re-examined and improved within the next six months to then be part of the departmental policy and procedure manual.

Methodology for economic payback is already part of the Policy and Procedures Manual.

9.18 We recommended that the policy and procedures manual define benchmark acceptance levels for each selection criterion, as well as guidelines for use in evaluating client information.

9.19 The Department responded:

Our main benchmark is economic payback. The Policy and Procedures Manual contains the Board of Management minute 96.0505 which spells out the benchmarks of the economic payback and the method of calculation. Although the minute refers only to interest free forgivable loans, we apply this method for all financial assistance.

The other "decisive" benchmark is if the project fits with Economic Development Strategies. This section .... will also be part of the Policy and Procedures Manual.

Other major issues are addressed and evaluated as part of the overall evaluation of the client's application and are not subject to benchmark acceptance levels. We are in the opinion that adding such additional benchmarks would tend to narrow the focus of the presentation and evaluation process.

9.20 We recommended that each client file document each of the selection criteria considered and show whether it meets the established benchmark. Information and analyses supporting the evaluation and a conclusion regarding each criterion and key analysis should be present.

9.21 The Department responded:

We agree to a certain extent. As discussed earlier, only certain factors are subject to "established benchmarks". For those factors, documentation on the evaluation process and the conclusion will be part of the client files and will be part of the Policy and Procedures Manual.

9.22 We recommended that in cases where approval of the application has been recommended even though one or more benchmarks have not been met, a rationale for the approval be documented.

9.23 The Department responded:

In cases where the New Brunswick Industrial Development Board has recommended the projects, a rationale for the approval will be documented. This process will also be part of the Policy and Procedures Manual.

9.24 We recommended that where not all selection criteria and key information have been considered for a specific client, the rationale for the omissions be documented.

9.25 The Department responded:

This process is part of our new presentation procedures and will be disclosed in the Policy and Procedures Manual.

9.26 We recommended that, where it would increase the chance of success of the applicant, the Department tie corrective action on the part of the applicant to approval of the assistance.

9.27 The Department responded:

Conditions stated by the New Brunswick Industrial Development Board have always been part of the letter of offer signed by the client.

9.28 We recommended that one of the Financial Services coordinators review all client files to ensure all applicable procedures have been completed prior to sending the proposal to the NBIDB.

9.29 The Department responded:

Procedures will be changed to ensure that every client's files are reviewed prior to sending the proposals to the New Brunswick Industrial Development Board.

9.30 We recommended that client assertions be subjected to sufficient analysis and review to determine, within reasonable limits, that plans are reasonable and achievable.

9.31 We also recommended that requirements to verify client assertions be documented in the policy and procedures manual.

9.32 Documentation showing the analysis and review performed by the Department in determining the validity of client assertions, along with client backup documents, should be placed in the client files.

9.33 Consideration should be given to using outside experts in evaluating assertions made by applicants where specific industry expertise is not available in-house.

9.34 The Department responded:

The Financial Program Group supported by expertise from this Department or other Departments of the Province do review client assertions within reasonable limits to ensure they are reasonable and achievable. Where appropriate, we will use external expertise.

As part of the enhanced account monitoring of the Group, we will develop a better-documented follow up of the results achieved by the clients on our investments. This will provide us an "experience" data source, which will be an additional tool in evaluating future applicants' assertions.

The Policy and Procedures Manual will include documenting and supporting instructions as part of the new process.

9.35 We recommended that consideration be given to increasing the cut-off for assistance applications that must go to the Board of Management for approval from $100,000 to a higher limit.

9.36 The Department responded:

The matter is under consideration.

9.37 We recommended that the workload and staff requirements be examined and modified as required to allow time for essential monitoring activities.

9.38 The Department responded:

A review on staffing has been completed and submission of increasing the staff level was approved by Government and acted on.

9.39 We recommended that a monitoring program be developed for each client as part of the application approval process. The extent and nature of monitoring procedures in that program should be based upon a risk evaluation of the client. The program should be presented to the Industrial Development Board for approval as part of the assistance approval process. Each client should be subject to routine monitoring on an ongoing and timely basis as documented in their approved monitoring program.

9.40 The Department responded:

As a result of the new process ...., we adopted the "account monitoring" plan. The plan is prepared by officers and submitted to the New Brunswick Industrial Development Board as part of the assistance approval process. For the new approvals, clients are subject to routine monitoring as specified in the account monitoring plan.

Over the next 2 to 3 months, monitoring plans will be developed and followed for all other "active" clients following the plan's approval by the Director of Financial Programs.

Monitoring activities will be supervised within the Department.

9.41 We recommended that monitoring and performance reporting information to be provided by the client be specified in the formal agreement(s). For all clients identified as high risk, this information should include audited financial statements and audited job creation and payroll information.

9.42 The Department responded:

As a result of the new process, account monitoring plans approved by the New Brunswick Industrial Development Board are attached to the letters of offer. Those letters of offer signed by the clients and the Minister ensure compliance to the monitoring plan attached.

9.43 We recommended that all requirements relating to monitoring programs and file documentation for assistance clients be included in the departmental policy and procedures manual.

9.44 The Department responded:

...., the new process is at the implementation stage and will be re-examined and improved within the next six months to then be part of the departmental policy and procedure manual.

9.45 We recommended that policies be added to the departmental policy and procedures manual to cover actions to be taken in cases when monitoring activities have indicated client problems. Such policies would be most effectively applied if there was also a regular monitoring regime in place, as this would allow for the early identification of client problems.

9.46 The Department responded:

To accommodate the improvements in the approval and monitoring phases, problems identified from the monitoring plan will be managed on a discretionary basis by officers under supervision. Future considerations will be given in light of our new monitoring results.

9.47 We recommended that policies for loan forgiveness be clearly defined in the departmental policy and procedures manual. These policies should clarify what steps must be taken to verify a client's assertions. They should also clearly indicate under what conditions loan forgiveness may be recommended, and when other actions must be taken.

9.48 We recommended that these policies be followed in determining whether to forgive the loan, or whether to take some other action.

9.49 Documentation of steps taken to verify a client's assertions and evidence supporting those assertions should be in the client's file. This documentation should support the action taken.

9.50 The Department responded:

Policies will be written in conjunction of the Policy and Procedures Manual update.

9.51 We recommended that effective remedies be included in loan agreements to cover cases of client non-compliance with agreement terms.

9.52 Policies should be documented in the departmental policy and procedures manual to cover actions to be taken when a client has not met the terms of their agreement.

9.53 The Department responded:

We will conduct a review of our standard loan agreement and review the remedy actions. We will document procedures to cover cases of major non-compliance.

Performance reporting

9.54 We recommended that the mission statement of the Department be formalized.

9.55 Measurable strategic objectives should be developed for the Department. These strategic objectives should allow for an objective evaluation of the success of the Department in achieving its mission.

9.56 The Department should develop more precise definitions for existing departmental performance indicators relating to jobs created and wealth generation.

9.57 The Department should develop performance indicators to report against all strategic objectives. This would allow for an evaluation of the degree of success of the Department in achieving its strategic objectives and therefore its mission.

9.58 The Department responded:

The Department is going through a full program review with Executive Council and the Department of Finance where all of those items will be reviewed.

9.59 We recommended that the Department show annual targets for all departmental performance indicators that are reported in the departmental annual report. Reporting against these annual targets should allow for a yearly evaluation of the Department's achievement in meeting strategic objectives. Such annual targets could be part of longer-term targets established in the Performance Measurement supplement to the Main Estimates for particular performance indicators.

9.60 The Department responded:

Annual targets are included in the 1997/98 EDT&C Annual Report. From then on, the targets are and will be presented and improved.

9.61 We recommended that the Department comply fully with the provincial annual report policy in future departmental annual reports. Specifically, the following content should be added to the annual report:

- **a discussion of the continued relevance of key departmental programs;**
- **a discussion of the level of client acceptance of key departmental programs;**
- **an actual versus budget presentation of key financial information; and**
- **an explanation of any significant variances from budget.**

9.62 The Department responded:

We will do everything we can to comply fully with the provincial annual report policy in our 1998/99 Annual Report.

9.63 We noted that additionally, once departmental strategic objectives have been defined, it would be useful to have performance indicators and narrative descriptions of achievements presented by strategic objective in the annual report. This would make it much easier for a reader to evaluate the degree of success of the Department in achieving its strategic objectives.

9.64 The Department responded:

Strategic objectives are included in the 1997/98 EDT&C Annual Report. From then on, the objectives are and will be presented and improved. For this year, the strategic objectives will be presented to Board of Management this November.

For the first time ever, all PNB Departments reporting on performance measurement will have a meeting in the near future to work on this issue.

9.65 Based on our 2000 review, we are disappointed to note that, in our opinion, only two of the twenty-two recommendations relating to the Financial Services section have been fully implemented. These two recommendations relate to monitoring activities, and are the ones set out in paragraphs 9.39 and 9.41 of this chapter. We consider that four other recommendations have been partially implemented. Sixteen of the twenty-two recommendations have not, in our opinion, been implemented. One major factor appears to be the government's

departmental reorganization and the need to clearly define the roles and responsibilities now divided between the Departments of Investment and Exports and Business New Brunswick. A number of our recommendations are to be addressed in a new policy and procedures manual that the Department of Investment and Exports expects to have completed and in use by December 2000.

9.66 None of our recommendations related to departmental performance reporting have been fully implemented. As a result of the departmental reorganization, the department to which our recommendations were directed no longer exists. Because of the pending reorganization, no significant changes were made to the old department's 1998-99 annual report, and none are expected for 1999-2000. We consider that our recommendations are still valid for the two new departments, and will monitor their future annual reports for evidence of implementation.

Department of Education

9.67 In our 1998 Report, we made one recommendation as a result of our audit of the government's response to the recommendations of the Commission on Excellence in Education.

9.68 We recommended that the results of the evaluation of the Early Childhood Initiatives be tabled in the Legislative Assembly.

9.69 This recommendation has not yet been implemented.

9.70 As explained in our 1998 Report, the Department of Health and Community Services (now Health and Wellness) has developed a rather sophisticated approach for evaluating the Early Childhood Initiatives. This evaluation is ongoing, focusing initially on children born in 1994, but to date no results have been tabled in the Legislative Assembly.

Department of Health and Community Services

Air Ambulance

9.71 In our 1997 Report, we made six recommendations as a result of an audit of the air ambulance service that is administered by the Ambulance Services Branch of the Department.

9.72 We recommended that future lease agreements be signed in advance of the period covered by the agreement.

9.73 The Department responded at the time:

> *[We] concur that it is optimal to completely conclude final contract negotiations prior to the initiation of any contract for service, but it was necessary to begin providing service prior to this occurring.....the Department and the service providers did duly execute a memorandum of agreement prior to service initiation binding both parties to the provisions, conditions and limitations of the Request for Proposal and the service provider's response to it. The Department of Justice*

reviewed this document, and considers such documents to be legally binding on both parties.

9.74 We recommended that clear, measurable objectives be designed for the air ambulance service and linked to the existing air ambulance mandate.

9.75 The Department responded at the time:

An application for accreditation of the service by the Commission for the Accreditation of Air-Medical Services will take place during the 1998-99 fiscal year. The application process requires that goals and objectives be set and measured. These will be linked to the mandate.

9.76 We recommended that an appropriate group of operating reports be developed by NB AirCare and provided to the Ambulance Services Branch on a regular basis. These reports should allow management to monitor operations at NB AirCare and to assess the degree to which strategic objectives are being met.

9.77 We further recommended that incident reports and responses to questionnaires be summarized and included in regular reporting to Ambulance Services Branch management.

9.78 The Department responded at the time:

This.....will be addressed in two ways: development of a strategic information plan for the Ambulance Services program to provide an integrated approach to contractual and finance, air and land operations, patient information, and inspection and enforcement needs; and development of the application for accreditation of the service, which will require comprehensive standardized reporting for the air ambulance service to be available.

9.79 We recommended that the rates per service currently being charged to the other provinces be re-evaluated to ensure that they adequately cover all costs associated with the provision of air ambulance service.

9.80 The Department responded at the time:

The current tri-partite agreement between Nova Scotia, PEI and New Brunswick expires March 31, 1998. These comments will be considered at that time. ..... During negotiation of any such agreements, care must be taken to not exceed the market value of such a service.

9.81 We recommended that the current facilities be reassessed and that improvements be made as necessary.

9.82 The Department responded at the time:

We are working with the aviation service contractor to examine opportunities for improvement; however there is currently no additional hangarage at the Moncton Airport. In regard to the physical plant provided for the coordination function, a detailed examination will be undertaken as part of the evaluation of a pilot for land ambulance dispatch. Changes will be made as appropriate subsequent to this evaluation.

9.83 Based on our 2000 review, the Department is continuing to make progress in implementing our recommendations. However, there are still no measurable objectives for the air ambulance service. The application for accreditation of the service, referred to in the original departmental response, has not yet been prepared. Operating reports have been developed and are regularly reviewed, but incident reports are still not summarized and included in the regular reporting. Government has made a decision to bill to other provinces all fixed and variable costs of providing air ambulance services, and is currently negotiating new agreements with Nova Scotia and Prince Edward Island. The current facilities for the air ambulance service have been improved.

Ambulance Services

9.84 In our 1998 Report, we made two recommendations as a result of an audit of the consequences of the withdrawal of volunteer ambulance services by St. John Ambulance in 1996.

9.85 We recommended that the Department assess the success of the private sector model and compare the incremental benefits to the increased costs. We promote accountability in our work and in this regard we suggest the results of this analysis appear in the departmental annual report.

9.86 The Department responded:

The Department is continuing to consider operational and policy options regarding the effectiveness and efficiency of the delivery of ambulance services. Steps have been taken to collect operational, clinical and financial information to allow this to occur. We plan to further this work during 1999-2000.

9.87 We recommended that the Department continue to work to develop funding guidelines and standards to use both in determining compensation rates for sole source providers and for evaluating RFPs.

9.88 The Department responded:

The Department has implemented several funding guidelines to date and work continues to develop parameters for later

implementation. Specifically, guidelines have been established for variable expenditures by distance travelled, wages and benefits, honoraria for volunteers, administrative salaries, retained earnings and procurement.

9.89 Based on our 2000 review, we are satisfied that the Department has substantially implemented our recommendations. Although the Department has not included the results of its analyses in its annual report, we are satisfied that it has completed an appropriate assessment of ambulance services options.

Hospital Corporation Governance

9.90 In our 1998 Report, we made six recommendations to the Department relating to its responsibilities in the area of hospital corporation governance and accountability.

9.91 We recommended that the Department of Health and Community Services, in consultation with the regional hospital corporations, clarify and document the roles and responsibilities of regional boards and Department vis-à-vis policy-setting and decision-making.

9.92 We recommended that the Department provide the hospital corporations with long-range budgets in order to facilitate board strategic and operational planning. Boards should be given the opportunity to provide input into this long-range budgeting process.

9.93 We recommended that the Department develop more formalized mechanisms for obtaining the feedback of regional corporations/boards with regard to policy decisions and directives being considered by government.

9.94 We also recommended that the Department strive to improve its timeliness in communicating policy-decisions and directives to the regional corporations/boards.

9.95 We recommended that the Minister/Department review and formally approve the strategic plans of the regional hospital corporations before they are adopted.

9.96 We recommended that the Minister/Department require the regional hospital corporations to develop performance indicators for their strategic objectives and set annual targets for each performance indicator identified. The Minister should approve these performance indicators and targets. The Minister/Department should also consider setting standard performance indicators for all regional corporations where considered appropriate. These could be used for comparative purposes.

9.97 Based on our 2000 review, we are satisfied that the Department is taking steps to implement our recommendations. Three of our recommendations, relating to communication between the Department and the regional hospital corporations, have been implemented to date. The other three recommendations are under consideration. The Department would like to develop a longer-range budget process. It is also trying to take a more proactive role in the strategic planning of regional hospital corporations, and is working with the corporations in developing performance indicators. However, in each of these areas our specific recommendations have not yet been addressed.

Hospital Corporation Governance

9.98 In our 1998 Report, we made nine recommendations to the Province's eight regional hospital corporations following a review of the corporations' governance and accountability arrangements.

9.99 In 2000, we wrote to each of the regional hospital corporations to obtain the current status of their response to our recommendations. We have accepted these responses as provided, and have not attempted to audit or otherwise confirm their validity. The responses are summarized following each recommendation.

9.100 We recommended that regional hospital corporation boards develop and maintain model profiles for new members in consultation with the Minister of Health and Community Services. These model profiles should be referred to by the board and the Minister in screening potential new board members. Such profiles should include generic requirements and should also attempt to reflect the special requirements of individual boards.

9.101 Most boards agreed that model profiles would be useful, and some indicated that they were being developed. Some regions indicated that model profiles might not be practical, or that alternative, informal arrangements were in place to ensure well-rounded boards.

9.102 We recommended that orientation sessions be given to all new board members and that attendance at those sessions be made a requirement of serving on the board.

9.103 All boards reported that this is being done.

9.104 We recommended that each regional hospital board develop clearly-stated position descriptions for individual board members, along with a roles, responsibilities, and accountability description for the board as a whole.

9.105 Most boards indicated that this is done. A number of boards stated that the duties and responsibilities of board members and officers are set out in the by-laws of the corporation.

9.106 We recommended that all boards develop an education policy for their board members. Such a policy could include a requirement for certain core training to be completed by all board members. The policy should be reviewed and updated regularly.

9.107 Most boards indicated that training is available, and board members take advantage of the opportunities provided. A number of boards admitted there is no policy requiring their members to take training, but indicated that such a policy is being or will be developed.

9.108 We recommended that corporate strategic plans be updated at least every three years. Boards should be involved in the development of these plans, not just in their approval.

9.109 Most boards indicated they are directly involved in strategic planning, and that these plans are updated on a regular basis, which is usually every three years.

9.110 We recommended that the division of responsibilities between the CEO and the board be defined in writing for each regional hospital corporation.

9.111 Most boards indicated that the duties of the CEO are clearly defined, often in the by-laws of the corporation. A number of boards also submitted documents outlining the board members' responsibilities.

9.112 We recommended that management reporting to the board be formally structured to provide comparisons between actual and targeted performance. Additionally, some reporting should address management compliance with board policies and the education of members. Such reporting should be provided on a regular, periodic basis.

9.113 All boards indicated they receive regular reports from management comparing actual and targeted performance. A number of boards also indicated they are working with the Department of Health and Wellness to develop additional performance indicators.

9.114 We recommended that regional hospital corporations comply fully with the provincial annual report policy in future corporate annual reports.

9.115 Most boards agreed with the thrust of this recommendation. A number of boards expressed an opinion that the policy does not fit easily into the hospital environment, and that their annual reports fulfill a promotional as well as an accountability requirement.

9.106 We recommended that all boards develop an education policy for their board members. Such a policy could include a requirement for certain core training to be completed by all board members. The policy should be reviewed and updated regularly.

9.107 Most boards indicated that training is available, and board members take advantage of the opportunities provided. A number of boards admitted there is no policy requiring their members to take training, but indicated that such a policy is being or will be developed.

9.108 We recommended that corporate strategic plans be updated at least every three years. Boards should be involved in the development of these plans, not just in their approval.

9.109 Most boards indicated they are directly involved in strategic planning, and that these plans are updated on a regular basis, which is usually every three years.

9.110 We recommended that the division of responsibilities between the CEO and the board be defined in writing for each regional hospital corporation.

9.111 Most boards indicated that the duties of the CEO are clearly defined, often in the by-laws of the corporation. A number of boards also submitted documents outlining the board members' responsibilities.

9.112 We recommended that management reporting to the board be formally structured to provide comparisons between actual and targeted performance. Additionally, some reporting should address management compliance with board policies and the education of members. Such reporting should be provided on a regular, periodic basis.

9.113 All boards indicated they receive regular reports from management comparing actual and targeted performance. A number of boards also indicated they are working with the Department of Health and Wellness to develop additional performance indicators.

9.114 We recommended that regional hospital corporations comply fully with the provincial annual report policy in future corporate annual reports.

9.115 Most boards agreed with the thrust of this recommendation. A number of boards expressed an opinion that the policy does not fit easily into the hospital environment, and that their annual reports fulfill a promotional as well as an accountability requirement.

analysis of alternatives prior to this decision being taken. The Department chose a path of stability and continuity at a time of considerable organizational change.

Department of Natural Resources and Energy

9.125 In our 1997 Report, we made eight recommendations as a result of an audit of revenues received under the *Metallic Minerals Tax Act* and royalties pertaining to potash mining.

9.126 We recommended the Department continue its efforts to improve the Metallic Minerals Tax submission forms and ensure the Regulations are revised as appropriate.

9.127 The Department responded at the time:

The Department is in agreement with this recommendation. The Department will continue its efforts to improve the Metallic Minerals Tax submission forms and this continuing project will result in the incorporation of the electronic version of the forms in the Regulations.

The Department is currently reviewing the Metallic Minerals Tax Act (MMTA) and regulations and these changes will be completed by March 1998 to be incorporated in the legislative package for the fall session in 1998.

9.128 We recommended that the Department amend the MMTA to include a requirement that the taxpayer provide an audited statement of its operations in New Brunswick or an audit opinion on a statement of taxes payable under the MMTA.

9.129 The Department responded at the time:

We agree and will take steps to include the requirement in the forthcoming legislative package to be completed by March 1998.

9.130 We recommended the MMTA be amended to indicate the basis of accounting is Generally Accepted Accounting Principles.

9.131 The Department responded at the time:

We agree and a reference to Generally Accepted Accounting Principles will be incorporated in the legislative package to be completed by March 1998.

9.132 We recommended the Department finalize the revised unsigned potash leases.

9.133 The Department responded at the time:

We are in agreement with this recommendation and we are working on finalizing the leases in conjunction with our solicitor at the Department of Justice. These negotiations are complex and time consuming therefore we are targeting a time frame of three to six months to complete this exercise (i.e. by March 31, 1998).

9.134 We recommended the Department ensure both producers compute royalties on the basis of the signed leases.

9.135 The Department responded at the time:

Your recommendation is noted and steps are being taken to ensure both companies comply with the existing leases notwithstanding the current negotiations. However we do note that with the quarterly basis of reporting versus monthly, because of the fluctuations in selling price and production, that there would be an opportunity cost in the amount of approximately $280,000 which operates in the Province's favour. This figure is based on information supplied by the company for the period of July 1995 to March 1997.

9.136 We recommended that when the present leases expire, the Department improve cash flow by requesting monthly remittances from potash producers.

9.137 The Department responded at the time:

Your recommendation is noted and will be reviewed by both parties during the negotiations for renewal of the leases in 2001.

9.138 We recommended the Department develop an analysis of the various royalty alternatives prior to the Minister's option to unilaterally change the royalty in 2002. We recommended that a royalty based on production be one of the alternatives.

9.139 The Department responded at the time:

Your recommendation is noted and we agree that alternatives for royalty determination will be explored in advance of the renewal of the leases in the year 2001.

9.140 We recommended the Department improve its approach to the audits of potash producers.

9.141 The Department responded at the time:

We agree with this recommendation and have just recently developed and carried out a significantly strengthened audit

approach to potash audits which addressed your recommendation for a more formal documentation of the planning, conduct and reporting of the audit.

9.142 As we reported in 1999, the Department is taking steps to implement our recommendations. Proposed changes to the *Metallic Minerals Tax Act* have been drafted, but partly as a consequence of the election in 1999 have still not been submitted to the Legislative Assembly. However, the revised potash lease has now been finalized and signed.

Department of Supply and Services

9.143 In our 1997 Report, we made five recommendations as a result of an audit of the government's decision to privatize its data processing facility (Data Centre).

9.144 We recommended the Department of Supply and Services ensure the Consortium bring the Data Centre in line with control requirements set out in the chartered accountants' report.

9.145 The Department responded at the time:

The Consortium, in consultation with this department, is addressing the issues identified for improvement. The TTSS security protocol replacement is a very costly undertaking to government as major modifications are required to a large suite of customized applications. These changes are being made as systems are replaced and as applications support budgets permit. The pace of reaching the requirement is heavily dependent on budget available for this priority with respect to the TTSS replacement.

9.146 We recommended that the relevant section of the agreement be clarified so that appropriate financial information can be obtained from the Consortium partners.

9.147 The Department responded at the time:

.....the purpose of this section was to ensure we would annually have evidence of the solvency of the Consortium companies. It is not clear.....that this is in fact what is requested and whether an Auditor's Report, not a financial statement, is the requirement. In any case we would not expect any "management letters" unless the external auditor found discrepancies. In the case of Datacor/ISM they did submit a letter that basically testified that the audit had been done. In the case of Unisys, they replied with an Annual Report stating that "Unisys Canada Inc. does not complete external audits on their financial statements". As you know however the U.S. parent is a publicly traded company, and their financial position was investigated when the clear path technology was

acquired in 1996-97. The contract allows for a "report on the financial statement" not audited financial statements. Perhaps the external audit report from Datacor/ISM should be more detailed. Unisys, clearly has not attempted to fulfil their requirement here unless one accepts the Annual Report as evidence of solvency.

It should also be noted that the Province has extensive right to audit under 4.12(a) on a confidential, non-disclosure basis all "books, records, documents and other evidence....". There has not been any evidence that financial problems, in either partner, has impacted on the performance of the contract so no audit has been initiated by ourselves.

9.148 We recommended that the Department analyse the results of the value assurance study, document the results, make recommendations for change where appropriate and prepare an appropriate action plan.

9.149 The Department responded at the time:

The Department has done this. The results of this study were reviewed by Department of Supply and Services (DSS) Contract Management and communicated to the Departments. The Departmental contract advisory committee (DCWG) was given the report and it was discussed and accepted at their 21 March 1997 meeting.

9.150 We recommended the Department review the cost allocation model currently in place and give consideration to suggestions put forward by the user group.

9.151 The Department responded at the time:

This is in process. Principles have already been discussed with the ITSSC. Some detail issues remain but we are in the process of coming up with a recommendation. We are very cognizant of the issue of "paying twice for the same service". Each service including the mainframe is priced separately and care is taken with each new order to ensure the price reflects competitive market rates. As departments migrate off the mainframe there may be an issue of the remaining departments having to cover the price of the mainframe but this is now being watched to ensure decisions account for sunk costs and value for money. This is a government problem and is being addressed through collective planning. A cost allocation model is under review and will shortly be taken to the government by DSS for ratification.

9.152 We recommended the Department of Supply and Services take advantage of provisions of the agreement that transfer up to 15% of the mainframe personnel resource costs annually from mainframe to client server environments or re-negotiate this part of the agreement if necessary.

9.153 The Department responded at the time:

> *The government usage of the mainframe has continued to increase since the Consortium has assumed its operation. As (and when) this utilization decreases the Contract Management will diligently pursue the reallocation benefits.*

9.154 As we reported in 1999, the Department is taking steps to implement our recommendations. Two significant issues are still outstanding, relating to our recommendation set out in paragraph 9.144 dealing with the Data Centre's control procedures. The first is that the Data Centre is unable to obtain assurance that its security procedures surrounding the processing of transactions meet acceptable industry standards. The security system was developed in-house by the government more than twenty years ago. The second is that the Data Centre does not have a Disaster Recovery Plan that would enable it to continue to provide services to the government in the event of a major disruption. The Department has indicated that, because of the costs involved, these situations are unlikely to change in the near future.

9.155 It should be noted that the make-up of the Consortium operating the Province's Data Centre has changed. It now consists of Unisys Canada Inc. and xwave.

Chapter 10
Financial Audits in Departments and Crown Agencies

Contents

Background 195
Scope 196
Financial audits in departments 197
Financial audits in Crown agencies 203
Losses through fraud, default or mistake 207

Financial Audits in Departments and Crown Agencies

Background

10.1 The Legislative Assembly approves the budget that sets out the government's financial plans. The duties imposed on our Office require us to audit the actual financial results and report our findings to the Legislative Assembly.

10.2 Our audit work encompasses financial transactions in all government departments. As well, we audit pension plans and other trust funds.

10.3 We also audit the Crown Corporations, Boards, Commissions and other Agencies which are listed below. By the date this Report is released we will have issued audited financial statements of all these agencies for the year under review.

10.4 Agencies included in the Public Accounts:

- Advisory Council on the Status of Women
- Algonquin Golf Limited
- Algonquin Properties Limited
- Kings Landing Corporation
- Lotteries Commission of New Brunswick
- NB Agriexport Inc.
- New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation
- New Brunswick Crop Insurance Commission
- New Brunswick Highway Corporation
- New Brunswick Municipal Finance Corporation
- New Brunswick Research and Productivity Council
- Premier's Council on the Status of Disabled Persons
- Provincial Holdings Ltd.
- Regional Development Corporation
- Regional Development Corporation - Special Operating Agency
- Youth Council of New Brunswick

+1

10.5 Other Agencies:

- Le Centre communautaire Sainte-Anne
- Legal Aid New Brunswick
  - Criminal Legal Aid Fund
  - Domestic Legal Aid Fund
- New Brunswick Public Libraries Foundation

Scope

10.6 To reach an opinion on the financial statements of the Province, we carry out audit work on the major programs and activities in departments. In addition, we audit major revenue items and a sample of expenditures chosen from all departments. We also test controls surrounding centralized systems.

10.7 We take a similar approach to our testing of the Province's pension plans. Our objective in doing this work is to reach an opinion on the financial statements of each plan.

10.8 Because of the limited objectives of this type of audit work, it may not identify matters which might come to light during a more extensive or special examination. However, it often reveals deficiencies or lines of enquiry which we might choose to pursue in our broader-scope audit work.

10.9 It is our practice to report our findings to senior officials of the departments concerned, and to ask for a response. Some of these findings may not be included in this Report, because we do not consider them to be of sufficient importance to bring to the attention of the Legislative Assembly.

10.10 Our work in Crown agencies is usually aimed at enabling us to give an opinion on their financial statements. During the course of this work, we may note errors in accounting records or weaknesses in accounting controls. We bring these matters to the attention of the agency, together with any recommendations for improvement.

10.11 This chapter of our Report summarizes issues related to departments, pension plans and Crown agencies which we consider to be significant to the members of the Legislative Assembly.

10.12 Our examination of the matters included in this chapter of our Report was performed in accordance with generally accepted auditing standards, including such tests and other procedures as we considered necessary in the circumstances. The matters reported should not be used as a basis for drawing conclusions as to compliance or non-compliance with respect to matters not reported.

Financial audits in departments

Results of general expenditure testing

10.13 As discussed under "Scope", we select for testing a sample of expenditures from government departments. This sample is selected using statistical sampling techniques. However in some cases, expenditures are audited more efficiently by using other audit procedures. The overall approach is designed to give us confidence that, in total, provincial expenditures reported on the financial statements are correct in all material respects.

10.14 Our tests and procedures are not just designed to reveal monetary errors, of which there are few. We also check to ensure the expenditure is properly approved, is reasonable in the circumstances and complies with the legislation, regulations and policies which give authority to the transaction. We find more deficiencies in these areas. When we suspect a deficiency is more than just an isolated incident, we may schedule additional audit work in that particular area to confirm or deny our suspicions. This additional work may take place in a subsequent audit year.

10.15 The deficiencies noted in our 2000 audit of expenditures are summarized below. Where the deficiencies related to statistical samples, they are shown as a percentage of the number of items sampled.

- Documentation did not properly support the expenditure recorded (4.3%). For example, no agreement was present to support payment, supporting documentation did not agree with amount paid or email was used as support.

- Transactions were not properly authorized (5.7%). For example, payment was approved by persons without proper signing authority (the result of out-of-date signing authority listings).

- Payments were made late which exposes the Province to the risk of being charged interest on overdue accounts (2.6%).

- Purchases did not agree to contract or tender price (2.3%).

10.16 One issue we noted this year is the use of email as the backup for certain transactions. The current provincial policy does not allow email as support for an expenditure.

10.17 We were told the policy for using email as backup is presently under review. According to the Comptroller, departments should obtain the best supporting documentation available under the circumstances. We are interested in the tendency towards the use of email in this increasingly electronic age. We intend to monitor it in the upcoming year. Our concern is that the current practice and government policy be the same.

10.18 We want to emphasize that the Province spends in excess of $4 billion each year. The instances referred to in this chapter of our Report represent a tiny fraction of these expenditures. No large organization can operate perfectly, all the time. Errors can occur, and mistakes can be made. The overwhelming majority of transactions processed by the Province are accurate, authentic and in compliance with established policies and legislation.

Annual review of the internal controls

Bank reconciliations

10.19 Monthly bank reconciliations are a key control for the management and control of government financial data. At the time of our audit in March, the last completed reconciliation was for the month of December. However we did note that one key aspect of the bank reconciliation is performed each day. Cancelled cheques are reconciled to the accounts payable system on a daily basis and discrepancies are followed up immediately.

10.20 We also noted that the completed reconciliations are neither signed nor dated. As well, although someone is responsible for reviewing the reconciliations, there was no evidence of this review having been completed. We recommended that the bank reconciliation be performed each month on a timely basis. The reconciliation should be signed, dated and reviewed. There should be evidence of the review noted on the reconciliation.

Provincial financial accounting system

10.21 For the last few years, the Office of the Comptroller (OC) has been developing and implementing a new financial accounting system for the Province. The OC is customizing accounting software called Oracle Financials. By December 1999, this new system was being used to process payments for government transactions. Because of its significance, and the fact we rely on it for our provincial audit, we decided to review the system. Our review focused mainly on the system's security. However, we also had findings with respect to Internal Audit's review of the system and the general management of the development efforts.

No formal process for granting or changing system access

10.22 Through discussions with members of the development team, we discovered that there is no formal process in place for granting system access to new users. We believe that having a formalized process in place to grant access to new users is extremely important. It provides a mechanism that the OC can use to ensure all users are valid and authorized. It also provides a process for departments to follow when requesting access.

Recommendation

10.23 We recommended that the OC develop and document an Oracle system access policy. This policy should describe the process to be followed for granting or changing system access. We also recommended the OC inform departments of the process they should follow when requesting system access.

Four Oracle users had incompatible functions

10.24 As part of our review of the Oracle system, we compared users who had "input access" in the system to users who had a "release responsibility" in Oracle. (These two functions are incompatible as one allows a user to enter transactions and the other allows a user to effectively submit or approve the transaction for payment.) We identified four users who had the ability to both input and release transactions. The separation of these functions is an important internal control as it prevents one individual from having total control of the payment. A good accounting practice would see transactions initiated and approved by different individuals. Discussion with the OC revealed a staff member does verify that there are no conflicting responsibilities before a new user is added. However, this verification process is time consuming and thus subject to error. The OC was going to make changes to eliminate these incompatible access rights.

Recommendation

10.25 We recommended that the OC continue to verify that there are no conflicts before approving user responsibilities in Oracle. However, the verification method should be modified so that it is easier to identify potential incompatibilities. Also, the OC should ensure the rights of the four users we identified are changed so that they are no longer incompatible.

Multiple users with system administrator rights

10.26 During our system review, we noticed that at least four members of the development team have system administrator rights. System administrator rights give a user complete access to the system. The team members noted that being able to perform some of the system administration duties, in a sense, provides a backup of the system administration function. While having a backup to this critical position is good, we question whether more than two people should have system administrator rights. Increasing the number of users with system administrator rights increases the risk of error and of unauthorized access to the system should a password become known.

Recommendation

10.27 We recommended that the OC review the necessity of having multiple (more than two) users with system administrator rights.

No documentation of unique system functions

10.28 The OC has made many customizations to the out-of-the-box Oracle Financials application. Inherent in any such customizations is the need to document the customizations and their effect on the application. This is necessary because the application is no longer in its original state and parts of it are now unique to the organization. If key personnel were no longer available to work on the project, this documentation would help protect the organization from unnecessary delays and errors. New personnel should be able to review the documentation and quickly be knowledgeable on the unique features of the application.

10.29 From our discussions, we learned that the OC has documented many of the customizations that it has made to the application, but more

work is needed especially in the area associated with the Database Administrator.

Recommendation

10.30 We recommended that the OC review documentation for the Oracle application and ensure there is adequate documentation for anything that is unique to its installation and necessary in case of personnel turnover. This includes the unique functions of the Database Administrator, the System Administrator and any other key personnel.

Lack of system sign-off by internal audit

10.31 The Internal Audit section of the OC reviews all key financial systems implemented by government to ensure these systems have adequate internal controls. Before the systems go into production, the OC signs-off on the systems based on the results of the review conducted by Internal Audit.

10.32 We were informed that in the case of the Oracle system, Internal Audit did not perform this formal review or sign-off. The OC had many individuals with a background in financial accounting working on the project. These people were very conscious of the need for systems to have strong internal controls. Also, the manager of information systems audit attended regular project meetings and could give her input on issues and problems at those times. We were told that because of the foregoing considerations, Internal Audit did not perform a formal review or system sign-off.

10.33 In the absence of a formal review by Internal Audit, we believe that the person or group that is responsible for testing the system should sign-off as evidence that controls are in place and working properly. We found no such evidence of a documented system sign-off. We believe the lack of a formal review by Internal Audit does not relieve the OC of the responsibility to ensure there is a formal sign-off to support the system implementation decision. This sign-off should be supported by documented evidence that the system has been adequately tested. This documentation should be available for all future major enhancements.

Recommendation

10.34 We recommended that the OC have a formal sign-off to support system implementation decisions. This sign-off should be supported by documented evidence that adequate internal controls are present in the system and operating effectively.

System development methodology and project management

10.35 The Oracle financial system had to be implemented before the year 2000, as its predecessor would have been unable to carry out key functions at that time. Essential parts of the system were implemented by that date. Thus the OC was successful in accomplishing one of its major goals - having the key parts of the system in place prior to year 2000.

10.36 During our review, we noticed that some important documentation traditionally found in system development projects was

not prepared. Such items as a detailed project plan, a detailed budget and a detailed tracking of project costs were not available. While the OC was successful in meeting this major goal, we wonder if its success could have been even greater had it used some aspects of traditional system development methodologies and project management practices.

10.37 We believe it would be useful for the OC to prepare a project plan for the additional system enhancements yet to be implemented. This would help determine the scope and expected length of the project. It would also enable government departments to know the future direction of the Province's financial information system.

10.38 We also believe it would be useful for the OC to prepare a budget for expected future system costs. Even though this may be a difficult task, it will provide valuable information for decision-making. It will also make some form of performance measurement possible and enhance accountability.

10.39 We would also like the OC to track project costs in detail. These costs should include not only the salary of the development team, but also an estimation of the cost associated with the OC and Department of Supply and Services staff who have spent time working on the development of the project. This would enable the government to get a picture of the actual cost of the project.

Recommendation

10.40 We recommended that the OC implement some key aspects of traditional system development methodologies and project management practices. In particular, we would like to see a future project plan and budget. We also recommended that the OC track project costs and compare such costs to the budget. This should assist in managing the future work.

Department of Education

Reconciliation of accounts

10.41 A great deal of our time this year was spent in auditing certain clearing or suspense accounts. Our audit determined that both the opening and closing balances in one major account were incorrect. We believe the error could have been prevented if the Department had better procedures for reconciling accounts at year end. We recommended the Department improve its year end reconciliation procedures.

Transfer of funds to TeleEducation

10.42 TeleEducation is a branch within the Department. It receives funding for its innovative work from a variety of government organizations. These include the federal government, the community colleges and the Maritime Provinces Higher Education Commission (MPHEC).

10.43 In regards to an amount of $350,000 transferred from MPHEC to TeleEducation, we had two concerns. The first is that there appeared to be no formal written agreement between MPHEC and TeleEducation

specifying the amounts to be paid. We believe that there should have been, and recommended that to the Department.

10.44 Secondly, the Department considers the money TeleEducation receives from MPHEC as a reduction of expenditures, not revenue. In our opinion, however, the funds received from MPHEC are clearly revenue. Disclosing them instead as a reduction of expenditures obscures the true size of the TeleEducation component. We recommended the Department review the accounting and budgeting procedures for TeleEducation to ensure the users of financial information are provided with a clear picture of financial plans and results.

Department of Municipalities and Housing

Grant with no authority

10.45 The *Community Planning Act* states that the Minister may enter into an agreement with a planning commission to share expenses. We examined a grant to a planning commission in an amount of $95,000 but were unable to find an agreement that authorized the grant. We understand that grants have been given to planning commissions since 1995. We conclude that this grant has been issued without the necessary authority in a manner that is not in compliance with legislation.

Departmental response

10.46 *Agreements, as defined as duly executed contracts, between the District Planning Commissions and the department are not held. We believe, however, that an agreement, as defined as an arrangement to a course of action, does exist between the individual Commissions and the department. This arrangement has been ongoing since 1995. It is evidenced by the published paper "A Proposal for Improving Service Delivery", discussions and negotiations between the parties, and the annual budget approval process which records the grant as a portion of the individual Commission's funding. To remove any doubt as to the interpretation of an agreement, the Department will undertake to obtain signed contracts with each of the Commissions. However, we believe the Department has not made an expenditure "without authority".*

State of emergency funding

10.47 According to a regulation under the *Emergency Measures Act*, municipalities may obtain assistance from the government when a state of emergency had been declared. We found that although some municipalities did receive assistance following the event referred to as the January 2000 storm surge, no state of emergency had been declared. The Department accrued an expense of $2.4 million.

Departmental response

10.48 *The Department acted under the authority of Section 9(1) of the Financial Administration Act, which allows the Minister to enter into agreements with Canada pursuant to any financial assistance program of the Government of Canada. Copies of letters between the Minister of Municipalities and Housing and the Minister responsible for Emergency Preparedness Canada in regard to assistance under the federal program, Disaster Financial Assistance Arrangements, for the January 2000 Storm Surge are on file. The procedures involved in the actual*

granting of financial aid were in accordance with the Disaster Financial Assistance Manual. We believe the Department has not made an expenditure "without authority".

10.49 *We agree that there appears to be an inconsistency between Regulation 83-71 of the Emergency Measures Act and the direct involvement of Emergency Measures Organization staff in the granting of financial aid. The Department of Public Safety has indicated it will undertake a review of the regulation and procedures and take whatever steps are necessary.*

Department of Human Resources Development and Housing

10.50 As at 31 March 2000 the Department of Human Resources Development and Housing (HRD) had approximately $27.5 million in accounts receivable resulting from overpayments of assistance to clients. In a report to the Department this fiscal year the Comptroller recommended that they once again consider participating in a project to use Revenue Canada set-off to help collect overpayments receivable.

10.51 Although the Province chose not to pursue the initiative at that time, our understanding is that other provinces have achieved substantial results through their participation. HRD staff indicated to our Office that they continue to support this collection initiative. We recommended the Province enter into an agreement with Revenue Canada to help collect overpayments.

Financial audits in Crown agencies

New Brunswick Highway Corporation

10.52 On 22 January 1998 the Province, through the New Brunswick Highway Corporation (NBHC), entered into agreements with a private sector consortium, the Maritime Road Development Corporation (MRDC) and a not-for-profit company, the New Brunswick (F-M) Project Company Inc. (Project Co.) to develop, design, build, operate, maintain, rehabilitate, and finance a toll highway between Longs Creek and Moncton.

10.53 Effective 1 March 2000, the Fredericton-Moncton Highway agreement was amended to eliminate tolling on the highway. Repayment of the underlying toll-based debt will now be funded through traffic volume payments. These are monthly payments being made by the Province through NBHC to Project Co. based on usage of the highway. The responsibility of the Province to make semi-annual payments through NBHC to service lease-based debt issued by Project Co. remained unchanged under the amended agreements.

Direct cost implications

10.54 Certain direct costs associated with the removal of tolls from the Fredericton-Moncton highway were incurred by NBHC as detailed in the 1 March 2000 amendments to the agreements.

Fee paid to the Maritime Road Development Corporation	$30,000,000
Reimbursement of costs incurred by the Maritime Road Development Corporation	$400,000

Fee paid to the toll-based lenders	$1,015,000
Legal expenses of the New Brunswick (F-M) Project Company Inc.	$58,469
Legal and other expenses of NBHC	$501,331

10.55 Total direct costs associated with the removal of tolls as reported in the 31 March 2000 financial statements of NBHC were $31,974,800.

10.56 Additional direct costs to be incurred during the 2000-2001 fiscal year relate to the removal and restoration of toll plaza sites. It is our understanding that these costs will be borne by Project Co. and repaid by the Province through scheduled lease payments.

Other cost implications

10.57 The overall capital cost of the project was reduced by the decision to eliminate tolling on the highway. Eliminating tolling meant that the construction of toll plazas could be cancelled, and that related toll system operation, maintenance and management costs would be eliminated. A Province of New Brunswick press release dated 1 March 2000 indicated that the total savings as a result of eliminating tolling were in the order of $34.5 million.

10.58 However, we would not necessarily conclude that the decision to eliminate tolling provided a net positive contribution to the Province. It was previously estimated that approximately twenty percent of toll revenues collected for the highway would have been from out-of-Province traffic. Therefore, given that the toll revenue over the thirty-year lease period was projected to be $615 million, we would estimate that $123 million in out-of-Province toll receipts were foregone through the elimination of tolls. Under the original agreement, these toll revenues were intended to help defray the provincial cost of servicing the toll-based debt.

Accounting implications

10.59 The decision to eliminate tolls on the Fredericton-Moncton highway had a major effect on the way in which the highway transaction was accounted for.

10.60 Initially, because over ten percent of revenue came from toll receipts, the Province accounted for the arrangement as an operating lease in accordance with accounting guidelines issued by the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA). This meant that the highway cost was to be expensed over the period during which lease payments were being made.

10.61 Once the toll revenue stream was eliminated, the arrangement no longer qualified as an operating lease, and therefore had to be accounted for as a capital lease. The Province, at that point, essentially purchased an asset, the Fredericton to Moncton highway. Consequently, the Province was required to recognize the cost of the highway, some $872

million, during the fiscal year ended 31 March 2000. This was in keeping with the standards of the Public Sector Accounting Board of the CICA.

Kings Landing Corporation

Approval of the annual budget

10.62 Following the completion of our audit we raised an issue relating to the approval of the annual budget. The minutes of the Board of Directors' meetings should include a direct reference to the approval of the annual budget and include an attached copy of the approved budget. We found that the approval of the budget in the minutes of the board meetings was vague. The Corporation responded that the approved budget would be attached to the minutes when the 2000-01 budget is approved.

Expiration of board members' terms

10.63 We noted that the approved terms of the members of the Board of Directors had expired, yet the board continued to meet. There are no provisions in the *Kings Landing Act* that allow this. The Corporation noted our comments but did not report any specific action would be taken.

Advisory Council on the Status of Women

Accountability for disbursements

10.64 Early in the 2000-2001 year the Council spent funds on activities throughout the Province. The expense was recorded in the 1999-2000 year. We were concerned with the accountability for the disbursements. There was no evidence that the Council approved the amounts given out and the only supporting documentation for the payments, by the Department of Finance on behalf of the Council, was a letter from the Council itself.

10.65 We recommended that no amounts be given out to other groups or organizations unless the Council approved them. We also recommended that supporting documentation should be retained in support of all payments.

10.66 The Council responded that several projects had been proposed after the last board meeting of the year. The cheques were issued before closing the books for 1999-2000. All projects were subsequently approved at the next meeting of the Council.

Algonquin Properties Limited

10.67 Following our audit of Algonquin Properties Limited, we passed along some very positive comments to the Comptroller at the Algonquin Hotel. We are pleased to report that the accounting records created and maintained by the Controller and his staff continue to improve each year. The quantity and quality of the records placed at our disposal have increased dramatically and helped us to significantly reduce the work we must conduct to complete the audit.

Provincial Holdings Ltd.

Condition of the accounting records

10.68 In 1999 we sent a management letter to Provincial Holdings Ltd. (PHL). In this letter we explained that in recent years it has been necessary for our staff to spend considerable time to prepare the draft financial statements for the Company. We recommended that PHL

maintain complete financial records and that draft statements be completed in preparation for the audit.

10.69 This year we reported to PHL that there was some improvement over last year. However we still encountered many accounting deficiencies during the audit. It is the responsibility of PHL to perform the necessary accounting in a proper and timely manner. Our Office is engaged to perform an audit and this can only be undertaken in an efficient manner when the accounting work is complete.

10.70 We recommended that the deficiencies be dealt with.

10.71 PHL responded that all of the items raised in the letter can be or have been dealt with satisfactorily.

New Brunswick Public Libraries Foundation

10.72 The first ever audit of the Foundation was completed following the end of the 1998-99 year. We had several recommendations for the Foundation.

Accounting for Foundation transactions

10.73 During the year under audit the Foundation, as a separate entity, had been using the Province's library fund as the operating account for its transactions. It was determined from examining the *New Brunswick Public Libraries Foundation Act* and policies relating to the Foundation, that the purpose of this library fund was to control the Province's yearly maximum grant to the Foundation. The only transactions in this library fund should be valid claims by the Foundation for matching funds and a yearly replenishment of the fund by the Province.

10.74 We recommended that a separate operating account be set up for the Foundation. The Foundation Chairperson responded that they would establish both a separate bank account and a separate operating fund for its own purposes.

Receipts for donations

10.75 We found that receipts were not being issued for donations to the Foundation in 1998-99. We recommended that following each donation, a receipt should be issued to the donor showing the amount of the donation and the date and name of the donor. The Foundation responded that they have now designed an official receipt and have also implemented accounting procedures for recording donations.

Defining donations to the Foundation

10.76 There was a great deal of discussion on the definition of a donation that qualifies for a matching payment by the Province. Normally only funds directly received from private sources outside the library service should qualify for matching by the Province. In response to our concern the Foundation developed criteria which must be met in order to qualify as donations. We reviewed these criteria and suggested improvements that the Foundation accepted.

Research and Productivity Council

10.77 The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) now requires the cost of employee future benefits, such as retirement allowances, to be recognized over the period in which the employee delivers the service to the employer. It is our understanding that the Research and Productivity Council (RPC) has historically recorded the cost of lump sum retirement allowances as an expense of the year in which the amount was paid.

10.78 The CICA change is to be adopted by all organizations that have a fiscal year commencing after 1 January 2000. As a result, we recommended that RPC develop appropriate methods for calculating and accounting for the cost of retirement allowances and other employee future benefits for the year ending 31 March 2001. The Council indicated that it would be taking the necessary action on this issue over the next few months.

Losses through fraud, default or mistake

10.79 Section 13(2) of the *Auditor General Act* requires us to report to the Legislative Assembly any case where there has been a significant deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person.

10.80 During the course of our work we became aware of the following significant losses. Our work is not intended to identify all instances where losses may have occurred, so it would be inappropriate to conclude that all losses have been identified.

Department of Education	
Missing equipment and supplies	$13,733
Department of Health and Community Services	
Ineligible service claims and theft of cash	$2,946
Department of Human Resources Development	
Cheques cashed by persons not eligible to receive the funds	$50,277
Department of Justice	
Cash shortages and amounts paid out in error	$1,323
Department of Labour	
Cash receipts not deposited	$33,549
Cash shortages unexplained	$5,738
Department of Natural Resources and Energy	
Loss of equipment	$9,151

10.81 Losses reported by our Office only include incidents where there is no evidence of break and enter, fire or vandalism.

10.82 The Province reports in Volume 2 of Public Accounts the amount of lost tangible public assets (other than inventory shortages).

10.83 In 2000, the Province reported lost tangible public assets in the amount of $219,158, compared to a loss of $167,786 reported in 1999.

Chapter 11
Crown Agencies Audited by Others

Contents

Background 211
Scope 211
Delay in submitting financial statements and management letters 211
New Brunswick Power Corporation 212
Workplace Health, Safety and Compensation Commission of New Brunswick 212
Hospital Corporations 213

Crown Agencies Audited by Others

Background

11.1 We do not audit the financial statements of all the Crown Corporations, Boards, Commissions and other Agencies included as part of the provincial reporting entity. Following is a list of the agencies audited by other auditors.

11.2 Agencies included in the Public Accounts:

- Board of Commissioners of Public Utilities
- Forest Protection Limited
- Kingsbrae Horticultural Garden Inc.
- New Brunswick Investment Management Corporation
- New Brunswick Liquor Corporation
- New Brunswick Museum
- New Brunswick Power Corporation
- Service New Brunswick
- Strait Crossing Finance Inc.
- Workplace Health, Safety and Compensation Commission of New Brunswick
- The eight regional hospital corporations

11.3 Other Agencies:

- Atlantic Lottery Corporation Inc.

Scope

11.4 We review the financial statements and other documents as they are received. We also visit the auditors periodically to review their working papers. We do this to determine whether we can continue to rely on their work in carrying out our audit of the financial statements of the Province.

Delay in submitting financial statements and management letters

11.5 The *Auditor General Act* requires the auditors of the agencies, listed above, to deliver to the Auditor General immediately after completion of the audit, a copy of any reports and recommendations arising out of their audits and a copy of the audited financial statements of the agency. Most of these agencies have a 31 March year end like the Province.

11.6 Despite the fact that provincial legislation requires the immediate submission of the financial statements and the auditors'

comments and recommendations to the Auditor General's Office following the audit, the practice has not always conformed with this requirement.

11.7 Often the required documentation has been sent only after repeated requests by our Office. In some cases the information is provided well after the Province's financial statements have been issued and our annual Report written.

11.8 One agency copies the Office of the Auditor General on management letters as they are issued. This ensures that the letter is always made available to our Office as soon as possible. Others could adopt such a practice. This enhancement could eliminate many of the delays we currently experience.

11.9 At 1 October 2000, only 15 of the 19 sets of financial statements had been received by our Office.

New Brunswick Power Corporation

11.10 During the year, we reviewed the working papers of the auditors of New Brunswick Power Corporation. We were satisfied with the work done by the auditors of the Corporation for the year ended 31 March 2000.

11.11 The auditors issued a management letter to the Corporation at the conclusion of their audit. Their letter addressed a number of concerns they had during the annual audit. Some of the comments related to issues raised in the prior year and some were issues first raised in 2000.

11.12 One of the issues brought forward from the previous year's management letter was the recommendation that management undertake a review of certain existing liabilities. The liabilities relate to the costs of disposing of irradiated nuclear fuel and decommissioning Point Lepreau Generating Station. The costs were previously being accumulated on the basis of the Point Lepreau Generating Station operating until 2014, but this was changed to 2008.

11.13 Management indicated last year that cost studies in these two areas would be updated in 1999. This was not completed as anticipated. However the Corporation responded to their auditors that they are now in the process of being updated and the results should be available for inclusion in the 31 March 2001 financial statements.

Workplace Health, Safety and Compensation Commission of New Brunswick

11.14 The auditors issued a lengthy management letter to the Commission at the conclusion of their audit. The auditors' comments focussed mainly on information systems. Other areas dealt with in the letter included internal controls and the role of internal audit. Management of the Commission agreed with the recommendations and

noted the actions that have been taken or will be taken to address the issues raised.

Hospital Corporations

11.15 Auditors of five of the eight hospital corporations issued management letters following the completion of their audits of the financial statements for the year ended 31 March 2000. In general, auditors continue to report good co-operation from the hospital corporations in implementing recommended changes. In one management letter it was disclosed that all issues raised in the previous year, including a significant delay in invoicing accounts receivable, had been rectified.

11.16 Following the audits, hospital corporations received a number of recommendations for improvements to internal controls. A management letter to one corporation pointed out that detailed listings of its fixed assets were not maintained, leading to a concern about the safeguarding of the assets.

Chapter 12
Special Report for the Crown Corporations Committee
NB Agriexport Inc.

Contents

Background 217
Scope 217
Results in brief 218
Accountability 218
Approved activities 220
Compliance 221
Governance 222
Expenses 225
Revenues 227

Special Report for the Crown Corporations Committee NB Agriexport Inc.

Background

12.1 NB Agriexport Inc. is a Crown agency established in 1996 under the Business Corporations Act of New Brunswick. It is an agricultural trade development company which is backed by the resources of the provincial government. It facilitates exporters' access to international markets and helps exporters manage the risks of international marketing.

12.2 Officials from NB Agriexport Inc. appeared before the Crown Corporations Committee on 22 September 1999. This was the first time the Corporation had been invited to meet with the Committee.

12.3 Following the completion of all Committee meetings, the Standing Committee on Crown Corporations issued its report to the Legislative Assembly. The Committee made the following background comments:

> *NB Agriexport is a bit of a virtual company in that its operations are closely tied with the operations of the Department of Agriculture. The Committee is concerned that the figures presented in the financial statements of the company may represent an inaccurate accounting of activities, as it appears that expenditures of the Corporation are actually being borne by the Department of Agriculture and Rural Development.*

12.4 The Committee recommended that a full examination of the operation and accountability of NB Agriexport Inc. be carried out by the Auditor General.

Scope

12.5 The scope of our audit was dictated by the wording of the recommendation submitted by the Crown Corporations Committee. Once the request to conduct this audit was accepted, the first priority was to translate this audit request into terms that could be used in an audit to fully address the concerns of the Committee.

12.6 Audit benchmarks were established in the form of six audit criteria. Audit criteria are seen as reasonable and attainable standards of performance and control that can be used to assess the adequacy of systems and practices. They were discussed with the staff of the Department of Agriculture and Rural Development in advance of the commencement of the audit fieldwork.

12.7 The audit approach involved a combination of interviews and meetings with appropriate staff of the Department. It also involved a review of documentation related to the establishment and the operation of the Corporation.

Results in brief

12.8 The Corporation should prepare and issue an annual report in accordance with the requirements of the provincial annual report policy.

12.9 We concluded that all activities in which the Corporation has been involved to date are consistent with the mandate and strategic objectives of the Corporation.

12.10 No formal update to the business plan has been submitted to the Board of Management for approval, since the original plan was approved in 1996.

12.11 The Corporation should take appropriate action to ensure there is no confusion between the role of management and the role of the board of directors. This could be done by substituting outside board members for departmental employees who currently sit on the board.

12.12 The board should ensure that management prepares and reports performance information including performance indicators and an evaluation of the achievement of the indicators.

12.13 Interest expense on the advance from the Province should be recorded in compliance with the terms of the 1996 business plan or, if appropriate, the business plan should be changed to agree with current practice.

Accountability

12.14 Our first evaluation criterion was:

> *There should be a process in place whereby the Corporation is accountable to the Legislative Assembly for all of its activities.*

What is accountability?

12.15 There are many valid ways of defining accountability. A general definition of accountability is the obligation to render an account for a responsibility conferred.

12.16 From the perspective of the Legislative Assembly, receipt of the following information would provide the necessary accountability information:

- a clear explanation of the operations of an organization;
- an indication of what it was expected to accomplish;
- an indication of how the success will be measured; and
- feedback on the performance showing how expectations were met.

12.17 Evidence should be made available to the Legislative Assembly each year to allow a regular assessment of the performance of an entity.

Is NB Agriexport Inc. being accountable?

12.18 According to the Province's policy for annual reports, the prime function of the report is to be the major accountability document by departments and agencies for the Legislative Assembly and the general public.

12.19 The Province's annual report policy suggests the following should be shown:

- a clear account of goals and objectives;
- performance indicators;
- the extent to which the program is relevant;
- how well the Corporation performed in achieving its plans;
- how well it was accepted by its client groups; and
- budget and actual financial information and explanations of differences.

12.20 No annual report has been prepared by the Corporation since its inception, so the Corporation has not been in compliance with provincial policy.

12.21 The 1999 annual report of the Department of Agriculture and Rural Development mentions NB Agriexport Inc., however the information set out in the report does not meet the annual report requirements from the perspective of the Corporation. No accountability information is provided about the Corporation.

12.22 At the present time the only information available to legislators is the annual audited financial statements of the Corporation. There is no reference in these financial statements to goals or expectations and there is no reference to how well the Corporation did in relation to their goals. The financial statements do not include budget information to allow a comparison between expected activity and actual results.

12.23 An important part of the existing accountability process is the annual meeting with the Crown Corporations Committee. As a Crown agency of the Province, NB Agriexport Inc. can be asked to appear before the Committee. In the case of the Corporation, this did not take

place following either the 1996-97 or the 1997-98 years. However, members of NB Agriexport Inc. did meet with the Committee members when requested, following the completion of the 1998-99 year.

12.24 The meeting with the Crown Corporations Committee is a process that involves a question and answer format but there is no formalized approach directed towards answering how well the Corporation did in comparison with its plan. Distribution of a corporate annual report in advance of these meetings has the potential to provide significant improvement to the effectiveness of the meetings. With the assistance of a properly prepared annual report, the Committee's questions would better evaluate and challenge the annual operations of the Corporation and ultimately improve the accountability process.

Assessment of the criterion based upon the audit

12.25 The Corporation appeared as requested before the Crown Corporations Committee during the year, however its major accountability document should be the annual report and no report has been issued. As a result, this criterion has been only partially met.

Recommendation

12.26 The Corporation should prepare and issue an annual report in accordance with the requirements of the provincial annual report policy.

Approved activities

12.27 Our second evaluation criterion was:

> *All activities carried out by the Corporation should be anticipated and allowed under its approved mandate.*

12.28 We examined the articles of incorporation, the Business Corporations Act and the corporate bylaws to establish the restrictions and the requirements under which the business of the Corporation is carried out. The articles of incorporation neither set restrictions on the operation of the Corporation nor established required business practices. The Business Corporations Act and the bylaws describe requirements of the Corporation in terms of administration but do not describe, limit or specify the nature of the business to be carried on by the Corporation.

12.29 It is the business plan of the Corporation that provides the description of their approved mandate. No other source of authority provides substantive guidance on the business of NB Agriexport Inc.

12.30 The business plan describes a number of activities in which NB Agriexport Inc. will participate. A comparison of this list to the activities that the Corporation has actually been involved in shows some differences. The major difference was the decision to be involved in equity ownership, which took place in the 1999-2000 year. Business ownership was not anticipated in the listed activities in the business plan. It should be noted however that this business decision did not come about without authority. In fact the Board of Management approved the

investment. It is the Board of Management that approved the business plan itself.

12.31 The other difference between the business plan and actual practice was that the Corporation was expected to grant lines of credit. In fact this practice has not been used to date and funding was given instead in the form of working capital advances.

12.32 The mandate and strategic objectives of the Corporation are general in nature and leave room for a variety of activities that could successfully lead to improvement in international trade in the agriculture industry. Based on the review of all activities in which the Corporation has been involved to date, we concluded that they are consistent with the mandate and the strategic objectives of the Corporation.

Assessment of the criterion based upon the audit

12.33 Given that the corporation's activities are carried out in compliance with the mandate approved by Board of Management, this criterion has been met.

Compliance

12.34 Our third evaluation criterion was:

> *The Corporation should comply with all of its reporting and accountability requirements.*

12.35 The Corporation's 1996 business plan sets out reporting and accountability requirements. The business plan was approved by the Board of Management on 4 September 1996. It requires that the annual financial statements of the Corporation be audited by the Office of the Auditor General. It is also required that the audited financial statements be reported in volume III of the Public Accounts for the Province. Audited financial statements have been published in the Public Accounts for each of the three years in which the Corporation has operated.

12.36 Another requirement of the business plan was that it would be updated on an annual basis. It stated:

> *An updated annual business plan reflecting the corporation's income and revenue will be submitted to Board of Management for review and approval.*

12.37 The business plan also stated:

> *A business plan is an evolving document and as such will be updated on a regular basis to incorporate major new development opportunities.*

12.38 Staff of the Corporation have been preparing regular updates of certain aspects of the business plan. These comprehensive documents contain much of the same type of information that was included in the original plan. They are provided to NB Agriexport Inc. board members

for information purposes at each meeting, but the board does not officially approve them.

12.39 No formal update to the business plan has been submitted to the Board of Management for approval, since the original plan was approved in 1996.

12.40 The requirement for Board of Management approval of all project financing levels was also recognized under the approved business plan. This requirement extends to a case by case approval by the Board for all future requests for loans and loan guarantees. NB Agriexport Inc. has reported to the Board as anticipated and has received the necessary Board approval for all loans and loan requests.

Assessment of the criterion based upon the audit

12.41 Although the Corporation has complied with the majority of the requirements of the 1996 business plan, it has not prepared the required annual plan updates for the approval of the Board of Management. In addition NB Agriexport Inc. has not prepared required corporate annual reports. Therefore this criterion has been only partially met.

Recommendation

12.42 An updated business plan should be submitted to the Board of Management and approved on an annual basis in compliance with the terms of the approved 1996 business plan.

Governance

12.43 Our fourth evaluation criterion was:

There should be a structure in place that promotes effective governance of the Corporation.

Action to ensure that the objectives are met and that performance is satisfactory

12.44 Normal board and management relationships would see the board involved in approving major policy, while management will be involved in ensuring the policy is carried out as approved. While boards are focussed on the long term and the larger picture, management tends to work on the shorter term and the associated intricacies of management. The role of the board is to monitor results while management conducts business in an approved manner. There is a distinction between the responsibilities of the two levels.

12.45 NB Agriexport Inc. has an unusual structure. The Board of Directors is led by the Minister of the Department. Also serving on the Board of Directors are the Deputy Minister, the Assistant Deputy Minister and the Director of Corporate Services, all from the Department. There are three representatives from other government departments.

12.46 Being mainly composed of employees of the Department, it is possible for the board to play an active role in the administration of the program as well as conducting traditional board responsibilities. With the lack of separation of responsibilities between the board and

management, the potential exists for confusion between the roles of the Board of Directors and staff of the Department.

12.47 One of the responsibilities of a board is to evaluate the performance of management. Given the existing composition of the board, this would result in having several of the board members effectively evaluate themselves. While the board has not requested that management provide information to facilitate monitoring of the achievement of objectives, there is evidence that the board is aware of the deficiency. A previous board member was quoted in the minutes of meetings as recommending that due consideration be given to measurable activities and targeted goals. No changes took place as a result of these comments.

Fulfilling accountability obligations

12.48 NB Agriexport Inc. provides a clear explanation of the purpose of the organization through its business plan. The plan also explains what it wishes to accomplish and it puts forward a corporate mission, a mandate and strategic objectives. Together these lay the groundwork for a sound accountability process.

Accountability to the Board of Management

12.49 The first level of accountability for the Corporation is to the Board of Management. The business plan requires that project financing levels be approved by the Board. As well, all individual loans and loan guarantees are to be approved by the Board. Another accountability requirement in the business plan is for the Corporation to bring an updated business plan to the Board for approval each year. As mentioned earlier we are satisfied that the Corporation has been accountable to the Board of Management except for the fact that the original 1996 business plan was not updated and brought to the Board for approval as required.

Achievement of objectives

12.50 The NB Agriexport Inc. brochure indicates that the Corporation measures its performance by the successful business relationships that are fostered between international and domestic partners. This is a very important aspect of the business of NB Agriexport Inc. and certainly should form an integral part of both the strategic objectives of the Corporation and its performance measurement.

12.51 Although the Corporation has developed strategic objectives, it has not identified a means of measuring whether or not they have been achieved as planned. For instance one strategic objective identifies the intent to increase the number of New Brunswick companies exporting agriculture and agri-food products. Without performance measurement there is no way to measure and report on the success of the Corporation in achieving this.

12.52 To properly measure achievement, it is necessary to establish indicators of performance. It is difficult to report on how well the Corporation has performed when the means of measuring its success has

not been defined. The result for NB Agriexport Inc. is that there is no organized reporting on performance.

Measurable strategic objectives

12.53 When establishing strategic objectives, it is important that they be stated in terms that can be meaningfully measured. Preparation of very broad or general objectives can make it difficult to link them to measurable performance. Two of the Corporation's existing strategic objectives may be of this nature:

- enhance the reputation of New Brunswick as a provider of top quality agricultural products; and
- attracting investment and technology to New Brunswick.

Defining who is accountable

12.54 An area of concern in the area of accountability is the potential for confusion due to the overlapping of roles between the Corporation and the Department. The roles of NB Agriexport Inc. and the Marketing and Rural Development Branch of the Department are very similar. Based on interviews conducted during the audit, as many as twenty-one persons from the Department have participated to some extent in the operations to date. However the Corporation itself has no full time staff.

12.55 A more formal definition of the differences between the operation of the Corporation and the Department would improve the corporate accountability process and prevent misinterpretations and confusion on the part of legislators such as happened in the meetings of the Crown Corporations Committee.

Assessment of the criterion based upon the audit

12.56 The board of directors has been set up in such a way that the majority of the members are staff of the Department. As well the Corporation has not prepared performance measurement information and has not communicated this and the other required information to the Members of the Legislative Assembly in the proper form. As a result, this criterion has not been met.

Recommendations

12.57 The Corporation should take appropriate action to ensure there is no confusion between the role of management and the role of the board of directors. This could be done by substituting outside board members for departmental employees who currently sit on the board.

12.58 The board should ensure that management prepares and reports performance information including performance indicators and an evaluation of the achievement of the indicators.

12.59 Strategic objectives should be reviewed to ensure that they are clear enough to allow their achievement to be reasonably measured.

12.60 The Corporation should consider the following in respect of the annual report:

- **performance information should be presented to legislators in an annual report to the Legislative Assembly;**
- **existing information on the purpose of the organization, the mission, the mandate and the strategic objectives (currently in the business plan) should be included in the annual report; and**
- **the annual report should make a clear distinction between the operations of NB Agriexport Inc. and the Department.**

Expenses

12.61 Our fifth evaluation criterion was:

> *All significant expenses incurred by, or on behalf of, the Corporation should be recorded as expenses in the annual financial statements of the Corporation.*

12.62 By far the largest component of NB Agriexport Inc. expenditure over the past three years is the cost of products exported ($1,031,141). This represents 96% of the total costs of $1,071,856 recorded to date. The corporate accounting policy is to record the export sales and corresponding expenditures in the accounts of NB Agriexport Inc. only when the Corporation is named as the exporter of the product. In some cases the Corporation facilitates the international trade and does not become the exporter.

Costs not included in the audited financial statements

12.63 In compliance with the stated accounting policy of the Corporation, there are a number of costs that have been excluded from the figures referred to above. On the other hand there is also an excluded cost which, according to the business plan, is required to be reported by the Corporation.

Costs excluded by accounting policy

12.64 There are no salaries or employee benefits costs charged to NB Agriexport Inc. The Corporation has a part-time general manager, a part-time financial analyst and as many as nineteen other departmental employees who work on NB Agriexport Inc. activities for varying percentages of their time. Calculating the actual salary costs that could be attributable to NB Agriexport Inc. is difficult because staff are often working on both departmental and corporate projects at the same time. There are no formal time records that would provide the necessary information to allow calculation of actual salary costs. Therefore estimation is required. Based on results of interviews of three key members of the administration of the Corporation, we estimate an annual salary cost of $89,000.

12.65 Employee travel cost is another expense that is not always disclosed in the Corporation's financial statements. It is reported only in those cases where employee travel is recoverable (from Regional Development Corporation or Canadian International Development Agency) and it is included in order to match the travel cost with the associated cost recovery. Other travel costs are difficult to calculate in a precise manner. Once again the problem is that staff are working on both corporate and departmental goals at the same time and no means

exists to separate the costs accurately. Interviews with staff were again used to make estimates that could be used for this audit. Using the information received in the three interviews, we estimate an annual cost of $9,900.

Excluded cost that should be reported

12.66 The business plan indicates that the Corporation is permitted to make working capital advances to qualified recipients. The Province advances these funds to the Corporation at an interest rate of between 4.75% and 5.25%, depending on what financing can be arranged. The Corporation in turn advances these funds at slightly higher rates and retains the interest received. No expense has been recorded or paid for the interest on the funds advanced by the Province since the inception of the Corporation. Corporation staff point out that they have been in contact with the Department of Finance about this matter. A bill for interest due was discussed but none was issued. Since the charging of interest is set out in the approved business plan and there has been no official change to this requirement, it is appropriate to conclude that the interest could be considered an annual cost of operating NB Agriexport Inc. Using a rate of 5% and using the amount due to the Province at 31 March 1999, $1,588,000, there would be an annual interest cost of $79,400.

Other excluded costs

12.67 There are many other amounts that could be attributed to the operations of the Corporation. For example data processing, communications, printing, copying, rentals, postage, translation, general office and equipment costs could be accounted for. However due to the relatively small nature of these costs, no detailed calculations were attempted. Instead, a simple assignment of costs incurred within the branch was made using the percentage of salary cost assigned to the Corporation relative to the total personel costs of the branch. The result was an estimated annual cost of $18,000.

12.68 No attempt was made to assign a value to other items including legal, audit and accommodation costs.

Summary of estimated unrecorded annual costs

Salaries and employee benefits	$ 89,000
Travel costs	9,900
Administration costs	18,000
Interest costs	79,400
Total	$196,300

Conclusion

12.69 The audited financial statements are prepared on a basis that does not include all costs associated with the operation of the Corporation. The audited financial statements explain this in a note, as follows:

> *The administration of the Corporation's affairs is carried out by employees of the Province of New Brunswick under the*

direction of the Corporation's Board of Directors. All costs associated with these employees are paid by the Province.

12.70 There are significant costs not shown in the financial statements as a result of this accounting policy. Our examination also disclosed that the annual interest cost of holding an advance from the Province has not been recorded. If all costs associated with the operation of the Corporation were considered, the costs would be roughly double the level at which they are shown now.

12.71 The 1996 business plan indicates that all revenues generated by the Corporation are to support new export marketing projects. The Province is absorbing the majority of the administration costs and it is only because of this that it has been possible to recognize net revenues. It should be noted that an accounting policy such as that adopted by NB Agriexport Inc., which sees salary and administrative costs excluded from the financial statements, is also seen in other New Brunswick Crown agencies.

Assessment of the criterion based upon the audit

12.72 There is a large value of expenses incurred by or on behalf of the Corporation that has not been recorded in the financial statements. Therefore this criterion has not been met.

Recommendations

12.73 The corporate financial statements should include an accounting for all significant costs.

12.74 Interest expense on the advance from the Province should be recorded in compliance with the terms of the 1996 business plan or, if appropriate, the business plan should be changed to agree with current practice.

Revenues

12.75 Our sixth evaluation criterion was:

All significant revenues earned by the Corporation should be recorded in the annual financial statements of the Corporation

12.76 NB Agriexport Inc. records two types of income, export sales and other income. Total export sales revenue recorded in the three years of operation is $839,767. Other income totals $279,610.

12.77 Export sales are made up entirely of cattle and seed potato sales. As mentioned in the expenses section, the Corporation has the policy of recording transactions as export sales only when NB Agriexport Inc. itself is the exporter. Sales which are facilitated, but for which the Corporation was not the exporter and for which the Corporation charged no administration fee, are not shown as sales of the Corporation and as a result are not reflected in the financial statements in any way.

12.78 Administration or facility fees are charged in conjunction with certain of the contracts facilitated by NB Agriexport Inc. The fees are

paid under the authority of the agreements signed with the producers. These fees are referred to in the 1996 business plan as management fees that are normally charged at a rate of 1.5% of the value of the contract negotiated. Staff indicated that this rate is considered as a guideline.

12.79 The business plan states:

> *NB Agriexport Inc. works with the New Brunswick exporters to help them identify market opportunities, make appropriate contacts in the target markets, and negotiate contracts for export sales. It is paid for these services by charging a management fee, normally 1.5% of the value of the contract.*

12.80 There have only been two cases thus far where the 1.5% fee has been charged. However there are cases where deals have been facilitated but the fee has not been charged. The Department, rather than the Corporation, deals with these cases. According to staff, the Corporation would only get involved when a loan guarantee or working capital advance is involved. There may be potential for further cost recovery by also charging the management fee in cases where other types of assistance have been provided to businesses.

12.81 There is no documented policy that covers situations where anything lower than the 1.5% management fee can be charged nor is there guidance to explain all situations in which it is appropriate to recover costs.

12.82 Based on our review, our conclusion is that the financial records of the Corporation capture all significant revenue it has earned.

Assessment of the criterion based upon the audit

12.83 This criterion has been met.

Recommendation

12.84 Current policy should clearly explain the situations in which NB Agriexport Inc. can assess the management fee. Policy should also cover a description of those situations where percentages lower than 1.5% can be used.

Chapter 13
Special Report for the Crown Corporations Committee Arising from Hearings with Regional Hospital Corporations

Contents

Background 231
Scope 232
Results in brief 232
Observations on the process 232
Discussion points on key themes raised at meetings 236

Special Report for the Crown Corporations Committee Arising from Hearings with Regional Hospital Corporations

Background

13.1 On 14 December 1999 the First Report of the Standing Committee on Crown Corporations for the fifty-fourth Legislative Assembly was tabled in the House. Among other matters, the Committee's Report discussed the themes of governance and accountability of the regional hospital corporations. In doing so, it referred to the previous work of the Office of the Auditor General in these areas.

13.2 Following along these themes of governance and accountability the Committee recommended:

> *that the Chair of the Board and the CEOs of the Hospital Corporations of New Brunswick be requested to appear on an annual basis before the Standing Committee on Crown Corporations beginning with the annual report fiscal year 98-99, with hearings commencing no later than the end of January 2000.*

13.3 At a Committee meeting on 22 December 1999 the Chairman of the Committee explained to the corporations:

> *This is about really giving the public a better understanding of how health care corporations work so that we can understand the accountability involved in it and the service that you do provide to the public and really give you an opportunity as well to have input into what you feel some of the major issues are within the whole system.*

Scope

13.4 In January 2000 the regional hospital corporations began appearing at hearings of the Committee. The Committee requested that staff of the Office of the Auditor General attend those meetings to assist it in its deliberations and to provide a discussion paper of observations arising from the process.

13.5 This chapter summarizes our report to the Committee under the following general headings:

- observations on the process; and
- discussion points on key themes raised at meetings.

13.6 This chapter is somewhat different in style as compared with our standard Report chapters. There are fewer recommendations and conclusions. There are more of what might be termed observations and points for further discussion. It reflects our role as observer of the process as opposed to auditor of the issues under discussion.

Results in brief

13.7 The direction provided to the regional hospital corporations, and the preparation of the participants, contributed significantly to the success of the hearings.

13.8 Hospital corporations should include audited financial statements (including budget figures) in their annual reports.

13.9 The Minister of Health and Wellness should formally approve all regional hospital corporation budgets and should provide the hospital corporations with their revenue budgets on a more timely basis. The Minister should also clarify the role of the hospital corporations in meeting the services set out in the hospital system Master Plan in a fiscally responsible manner.

13.10 The hospital corporations and the Department need to improve and co-ordinate their strategic planning activities.

13.11 The Auditor General's role with respect to the Crown Corporations Committee should be clearly defined in legislation.

Observations on the process

Introductory session and information requests

13.12 In our opinion, one thing that contributed to the success of these initial meetings with the regional hospital corporations was the obvious preparation by the participants. The degree of preparation was not surprising. Professional people staff the corporations. And boards of able volunteers govern them. Therefore, one would expect them to have put considerable time and effort into preparing for this unique step forward in accountability.

13.13 We believe, though, that another key factor needs to be mentioned; the fact that the corporations were provided with significant direction by the Committee at the 22 December 1999 meeting. This meeting, which included representatives from all eight regional

corporations, firmly established the purpose and expectations of the Committee.

13.14 At the meeting, the Chairman provided the corporations with a package of documents consisting of the Committee's report to the House of 14 December 1999, the Province's annual report policy, chapter 12 of the 1998 Report of the Auditor General on the subject of Hospital Corporation Governance, and a one page document summarizing the type of information the Committee members were seeking from the meetings.

Importance of preparation and opening presentation

13.15 We believe this type of direction from the Committee helped the meetings to be a success. Further, we believe there are lessons implicit in this observation. That is, we believe the success of future meetings can be governed to a large extent by the direction provided to the participants.

13.16 In regards to their initial presentations, the Chairman summarized it by saying that the opening comments from the corporation should be "really a presentation based on your annual report." We believe that the Committee can have success in its meetings in the future by continuing to make the annual report the focus of the initial presentation from the corporations. By focusing on the annual report as the basis for the initial presentation, and the questions that follow, the Committee would provide an important structure to the meetings. We believe that a focus on the annual report will also provide impetus to move corporations towards fuller compliance with the Province's annual report policy. This policy ties together the important elements of strategic planning, performance measurement and financial reporting in one concise format.

13.17 If the hospital corporations began each session with a brief presentation on an annual report prepared in compliance with the policy, we believe the accountability process would be improved. Corporations would presumably begin by discussing their key strategic plans with their key objectives and goals. Key strategic objectives would then have to be linked to key performance measures presented in the report. And the discussion would need to include reference to the accompanying financial statements, providing the fiscal context for how the organizations did in achieving their plans. This form of presentation would enable the Committee members to clearly understand what the corporations were trying to accomplish and then to compare that to actual results.

13.18 We recommended that the Committee instruct all hospital corporations to begin their 2000-2001 appearances before the Committee with a presentation centered on the annual report for the year in question.

13.19 We feel that such an approach would assist the Committee not only for the hearings involving hospital corporations, but also for the appearances by all agencies, corporations and commissions. By focusing attention on the key accountability document for the Legislative Assembly and the general public, this approach could lead to overall improvements in the quality of annual reports. **Therefore, we encouraged the Committee to consider extending our recommendation to apply to all agencies, corporations and commissions that appear before the Committee.**

Some additional work required on annual reports

13.20 At this time the annual reports of the hospital corporations are not the complete accountability documents called for in the policy. Although the hospital corporation reports often refer to strategic plans, they do not give a "clear account of goals, objectives, and performance indicators" as called for in the policy. The reports tend to be activity oriented, without giving a clear account of how the corporations performed in achieving the strategic objectives outlined in their plans.

13.21 This activity type reporting is also insufficient to "show the extent to which a program continues to be relevant" and "how well a program was accepted by its client groups." One might argue that relevance and client acceptance do not need to be directly reported by the hospital corporations. The fact that people continue to show up at the doors of the institutions in increasing numbers, could be seen as a direct attestation to both program relevance and client acceptance. But, in our opinion, it is not merely enough to say that increasing demand for services is a clear measure of relevance and acceptance. Rather, these are two key areas that should be addressed systematically in the annual reports. One positive note in this respect is that the corporations already seem to have been gathering some data on patient satisfaction. This could be very useful in addressing the client acceptance requirements.

13.22 During the Committee meetings, we heard on several occasions the Department of Health and Community Services (now known as the Department of Health and Wellness)[1] is developing a "report card" of performance indicators for hospitals. This report card could go a long way in addressing the information requirements of the annual report policy. It will be interesting to watch how this project develops and how the indicators from that project can be integrated with the annual reports of the regional hospital corporations.

Need for full set of financial statements with budget figures

13.23 Most of the annual reports did not contain full financial statements. (We did note, however, that separate financial statements were provided to the Committee members.) In some instances the summary information that was present in the annual reports did not agree to the information in the audited financial statements. This

1. For convenience, we will use the name "Department" throughout the rest of the chapter rather than either the full former or present departmental title.

inconsistency sometimes prompted questions from the Committee members.

13.24 It is important to ensure that financial information in the annual report agrees with that in the published financial statements. This type of agreement is easiest to ensure by including audited financial statements in the annual reports.

13.25 Some of the hospital corporations remarked they were not clear on the direction provided in the policy with respect to actual and budget financial information. The policy states the report should have "actual and budget financial information in summary form and a narrative explaining major variances." The policy also notes "other aspects of financial performance are to be included in all annual reports."

13.26 As the corporations noted, however, the appendix attached to the policy only shows the format for how government departments should be reporting this information. We recognize this is the case and note that it is one area where perhaps the policy could be improved.

13.27 In our opinion, when speaking of Crown corporations, the phrase "actual and budget information in summary form" would require an audited set of financial statements with budget figures. We examined a selection of recent annual reports for other Crown corporations and noted that all had audited financial statements. A number of them also have budget data.

13.28 Further, in our opinion, "explaining major variances" would require a Crown corporation to explain major line-by-line variances as they were apparent in the financial statements. Since the policy does not explicitly state this, the sections of the policy referring to financial information should be clarified. That would ensure consistency of financial information and variance analysis between the reports of the various corporations.

13.29 We recommended that the Committee include in its report to the House a recommendation that all hospital corporations include audited financial statements (including budget figures) in their 2000-2001 annual reports. Further, these reports should contain explanations for major variances between actual and budget, and current year actual and prior year actual.

Use of annual report as publicity document

13.30 Many of the annual reports are produced with a publicity element in mind. The boards appear to be interested in using these documents for publicizing such things as fund raising campaigns and various activities involving the community. As well, staff at the hospital corporations appeared to feel that the photos and other publicity elements of the report made it a useful recruiting tool.

13.31 Our emphasis in this section has been on the importance of the annual report as an accountability document. And we trust that the work of the Committee will lead to improvements in the reporting process. It should be noted, however, that the annual report policy does allow for an annual report to include certain publicity features. If, after having developed reports in compliance with the annual report policy, the corporations wish to produce reports to fulfil both accountability and publicity aims, they can do so. They must simply request permission from the Clerk of the Executive Council to use photos in their reports. Another option would be for the corporations to produce an annual report for the Legislative Assembly that meets the requirements of the policy, and a separate report or brochure to achieve various public relations and recruiting objectives.

OAG support role for Committee

13.32 For a number of years our Office has been attempting to broaden our support for the Legislative Assembly. As part of this process, we have continued to look for opportunities to provide support to Legislative committees. Therefore, we welcomed the Committee's invitation to assist its members during its review of the regional hospital corporations.

13.33 We noted, however, that our Act refers specifically to our role in relation to the Public Accounts Committee. It is silent with respect to the Crown Corporations Committee.

13.34 We recommended the Committee propose an amendment to the *Auditor General Act* to more clearly define the Auditor General's relationship with the Crown Corporations Committee.

Discussion points on key themes raised at meetings

13.35 A number of themes received ongoing discussion at the Committee meetings. From our vantage point as auditors and accountants, with our Act's emphasis on accountability and reporting matters of significance, we decided to bring to the Committee's attention our comments on the following:

- New Brunswick Hospital System Master Plan;
- strategic planning; and
- miscellaneous governance and board matters.

New Brunswick Hospital System Master Plan

Legislative mandate and direction

13.36 Section 13 of the *Hospital Act* reads as follows:

> *In controlling and managing the business and affairs of a hospital corporation, a board of trustees shall ensure that the hospital services delivered by the hospital corporation are delivered within the parameters established and the direction issued by the Minister.*

13.37 One prominent way in which the Minister establishes parameters and issues direction is through the New Brunswick Hospital System Master Plan. The most recent version of the New Brunswick Hospital

System Master Plan tabled at the Committee meetings was dated October, 1997. It states:

> *The intention of this Plan is not to limit the development of the hospital system, but rather to ensure that in the future it evolves in an organized, complementary, and equitable fashion, while also helping to ensure the optimum use of all available resources. Improved coordination and balance are key objectives of the Plan.*

13.38 It goes on to say:

> *The Plan also serves as a basic reference point in determining funding priorities for the hospital system at both the Departmental and Regional Hospital Corporation levels.*

13.39 It appears that the Department intends the Master Plan to be the policy guide for regional hospital corporations in the Province. Indeed, the regional hospital corporations indicated that new services added in recent years have been as documented in the Master Plan. Hospital corporations have also indicated that, under the current funding arrangements, they feel they must incur deficits in order to meet the requirements of the Master Plan.

13.40 However, we note that the Master Plan also states:

> *While the Plan established objectives for service development in relation to each regional hospital corporation, it does not set priorities or a specific time for achieving them. These will continue to be dependent on the availability of resources, including the necessary medical specialists, as well as the funds for other professionals, support staff, supplies, equipment, new construction, and renovations.*

13.41 This seems to indicate that services are only to be provided where resources allow it. Thus, there appears to be a contradiction between the wording in the Master Plan and the interpretation being made by regional hospital corporations.

Budgeting based on Master Plan

13.42 As noted, the Master Plan is the basic reference point in determining funding for the regional hospital corporations. Budgeting should be linked back to the Master Plan given its place as a reference point.

13.43 In general, regional hospital corporation boards indicated that their budgeting process is concluded in the February to March period each year. They also indicated that this is somewhat of an expenditure budgeting exercise, since the Department usually has not indicated the level of funding (revenue) that they can expect for the coming year by

that time. Regional hospital corporations said funding information is often not provided by the Department until May or June (i.e. after the beginning of the fiscal year). Therefore, regional hospital corporations have no way of matching planned expenditures with funding during their own budgeting process.

13.44 Several boards indicated that they knew from the time funding information was received from the Department that they would incur deficits based on planned expenditures, and chose not to adjust their spending plans. Boards argued that they were only delivering services mandated under the Master Plan. Regional hospital corporation operating budgets are provided to the Department, so the Department is aware when deficits are being planned. However, regional hospital corporation representatives stated that no-one from the Department has ever come back and said "do not spend at that level." In the view of some, this appears to constitute tacit departmental approval for regional hospital corporations to budget for deficits.

13.45 Legislation seems to indicate, however, that the Minister has a more direct role in approving the budget. Tacit approval is not sufficient. Section 25(2)(b) of the *Hospital Act* stipulates "a hospital corporation shall . . . operate within the budget approved by the Minister under the *Hospital Services Act*."

13.46 Regulation 84-167 under the *Hospital Services Act* provides further guidance on the issue of budget authority:

> *19(1) To qualify for payments under the hospital services plan, an approved hospital corporation shall submit annually to the Minister on a prescribed form not later than the date prescribed by the Minister, a proposed annual budget for the hospital corporation for the ensuing fiscal year.*
>
> *19(2) The budget of an approved hospital corporation shall indicate, as nearly as may be calculated, the estimated cost of providing services.*
>
> *20 The Minister shall:*
>
> *(a) approve a budget for each approved hospital corporation;*

13.47 Based on this review of the legislation and regulations, the Minister has a direct and formal responsibility to approve regional hospital corporation budgets. One question that may be outstanding on this "approval" process is what exactly should be approved? For instance, would the approval include just the portions of the budget funded by the Department? Would it only include standard hospital services? Does the phrase "approve a budget" indicate the Minister should approve one budget applying to all activities of the corporation?

13.48 There are a couple of additional issues that could be raised around the budgeting process. Firstly, is the intention of the Department that the main goal of regional hospital corporations be to achieve the terms of the Master Plan regardless of the financial consequences? The section noted above from the Master Plan would indicate that this is not the case.

13.49 Secondly, to contribute to a more effective budgeting process, it is our opinion that the Department should be providing funding information to regional hospital corporations on a much more timely basis. We also feel that the Department should be working in cooperation with regional hospital corporations to ensure that an appropriate balance of services and funding is achieved (i.e. one that provides an appropriate level of service as set in policy while balancing funding with expenditures).

13.50 We recommended that the Committee include in its report to the House the following recommendations:

- **that the Minister formally approve all regional hospital corporation budgets in a manner consistent with the Act and regulations;**
- **that the Minister provide the regional hospital corporations with their revenue budgets on a more timely basis; and**
- **that the Minister clarify the balancing of fiscal responsibility with the responsibility for the provision of services in the Master Plan.**

Strategic planning

13.51 Each regional hospital corporation prepares its own strategic plan, based on the New Brunswick Hospital System Master Plan. Regional hospital corporations and their boards initiate this process. At least one corporation remarked that its strategic planning process was initiated in response to a recommendation from the accreditation process. The Department does not require that regional hospital corporations do strategic planning. But strategic planning is a key criterion of success for a well functioning board.

13.52 We noted certain weaknesses in strategic plans presented. Mission statements do not always answer the questions "what?", "why?", and "for whom?" As well, strategic objectives (sometimes called strategic goals or strategic orientations) are often vague and not measurable. Measurable strategic objectives are needed to identify the organization's targets or ends, to set up a means to monitor progress towards those ends, and to establish an effective performance reporting regime. We also noted that most corporations do not have a strategic objective establishing the requirement to make service provision decisions in a fiscally responsible manner.

13.53 Currently, not all regional hospital corporations are filing their strategic plans with the Department. And in fact there is no requirement

for them to do this. Also, for those corporations that have provided the Department with their strategic plan, not all have received feedback. As a minimum, the Department should be coordinating strategic planning and approving all plans to ensure that they are congruent with departmental plans, particularly those documented in the Master Plan. Our 1998 Report included the following recommendation:

> *We recommend that the Minister/Department review and formally approve the strategic plans of the regional hospital corporations before they are adopted.*

13.54 One area in which the Department has provided planning feedback to at least some regional hospital corporations is in the area of wellness. Several of the regional hospital corporations indicated that they feel this is a valuable area of service that hospital corporations should be more involved in. They felt that such preventative activities would save money in the long run and therefore saw wellness as being within their mandate. In fact, some regional hospital corporations do provide limited wellness programs, but do not receive funding from the Department for these activities. The Department feels that wellness issues are in the domain of the Department, not the hospital corporations. Some regional hospital corporations have been told not to include references to wellness in their strategic plans.

13.55 The discussion surrounding the provision of wellness services raises an interesting issue. Regional hospital corporations are involved with only a subset of the total of healthcare services provided in a region. Some of the regional hospital corporations introduced the alternative of expanding regional hospital corporations into regional health authorities that would cover all facets of health care. They felt that this would allow potential duplication of services to be avoided, thereby reducing expenditures. They also indicated that they have been successful in integrating the extramural service into their operations and that they now have practical experience that could be applied in further integration. It might be worthwhile to investigate this option. The question to be answered is, "would service delivery be more efficient and effective in a system with full integration of all health services?" This is a major strategic question facing the Department and the corporations.

13.56 There may be some question as to whether regional hospital corporations should be developing their own strategic plans. By its nature, strategic planning is akin to policy development. Policy development is the responsibility of the Department, not the regional hospital corporations.

13.57 Based on comments made by representatives of the regional hospital corporations, the corporations do seem to be facing many common issues. The Department and the corporations, perhaps through the New Brunswick Healthcare Association, could work together to

develop a comprehensive strategic plan which links appropriately to the Master Plan. We feel that this option should be given consideration.

13.58 There is a need as well to link the strategic plans to performance reporting. We have discussed this matter earlier in the chapter in proposing that the annual report be used as the focal document for the Committee review process.

13.59 Performance reporting involves developing performance indicators and targets, and measuring and reporting the results. Typically, performance indicators should allow for the measurement of success in achieving strategic objectives. Each performance indicator should tie directly to a specific strategic objective. Regional hospital corporations, in general, have not yet succeeded in developing corporate performance indicators. This may, in part, be due to the current lack of truly measurable strategic objectives for regional hospital corporations. This would make it more difficult to establish meaningful performance indicators.

13.60 Several regions did mention an initiative of the Department to develop a provincial report card system of performance indicators. If this is to be "the" performance reporting system for regional hospital corporations, it calls into question the need for individual strategic plans for hospital corporations.

13.61 Alternatively, if individual strategic plans are still felt to be appropriate, each regional hospital corporation should take the provincial "report card" and add additional indicators to ensure complete performance measurement information relating to the strategic objectives in its own strategic plan is captured. This exercise may require reworking their own strategic objectives to make them more measurable.

13.62 We recommended that the Committee include some discussion of the need to improve strategic planning in its report to the House. In particular, as noted in our 1998 Report, there is a need for the Department to approve all strategic plans, performance indicators and targets to ensure they are congruent with departmental plans.

Miscellaneous governance and board matters

Code of ethics

13.63 Only one of the meetings dealt at any length with the concept of the board's code of ethics. One corporation noted in its annual report that the board had adopted a code of ethics based on the values in the strategic plan. Another corporation also discussed its work on a corporation-wide code of ethics. We believe this is a move forward.

13.64 A code of ethics can form an important addition to the board's high-level policy framework that gives guidance to management and staff of the institution. Policy and goal setting are used by effective

boards in clearly establishing the anticipated results, or ends, for the organization being governed. This focus on ends, versus means, is a key to governing an organization to effective results. But, as stated by John Carver in his well-known work *Boards that Make a Difference*,

> *The Board is accountable for how its staff achieves these results . . . . The board has a moral obligation to ensure the prudence and ethics of operations . . . . A board that wishes to ensure the organization's actions are prudent and ethical must delineate ahead of time exactly what is imprudent and unethical. Any staff action that does not violate the board's standards, then, is automatically approvable. . . The total message the board sends to staff, then, is comprised of what outputs are to be achieved (Ends) and what may not be done in the process of achievement (Executive Limitations).*

13.65 We noted as well that the New Brunswick Healthcare Association's publication *The Informed Trustee* also speaks to this issue. This important orientation document states:

> *It is important for the board to develop a code of ethics. . . The board's code of ethics needs to address conflict of interest. ..... The board's code of ethics also needs to address certain behaviours. Board and staff members are expected to maintain high standards of honesty, integrity, impartiality and ethical conduct.*

13.66 Without being too voluminous, the code can address those key areas where the board feels it is essential to set limits. Some examples may be in vendor relations, treatment of patients and their families, protection of assets, addition of new services, and financial conditions to avoid.

13.67 Providing such an ethical framework is a key function of an effective board. It is one prime example of how a board oversees through policy as opposed to a detailed transaction-based operational outlook. Therefore we proposed that the Committee recommend all boards take steps to put a code of ethics into practice. Presumably a code of ethics would fit well within the mandate of each institution's strategic planning process.

13.68 We recommended that the Committee include in its report to the House a recommendation that those regional hospital corporation boards that have not yet done so develop a code of ethics.

Corporation names

13.69 The *Hospital Act* has a standard naming convention for all of the regional hospital corporations. In various sections of the legislation there is a standard introductory phrase: "There is established a body corporate to be known as Region --- Hospital Corporation." Since there are two

distinct bodies corporate in Region 1, the Act has added the further distinctions of South-east and Beauséjour in the naming process.

13.70 It was noted that three of the regional hospital corporations (i.e. Regions 2, 5 and 6) have adopted names other than those specified in the *Hospital Act*. This became a subject of discussion at one of the Committee hearings. The CEO of the hospital corporation noted that the Region 2 Hospital Corporation renamed itself the Atlantic Health Sciences Corporation as a by-product of its strategic planning process. While this may be appropriate, it would be advisable for the boards of these corporations to seek legislative approval for the name change. After all, the corporations were created and named in legislation passed by the House. Therefore, any change or amendment to the name should be approved by the Legislative Assembly.

13.71 We recommended that the Committee include in its report to the House a recommendation that the three corporations, which have adopted names in addition to those in the *Hospital Act*, seek legislative amendments to validate those changes. Further, other corporations should be instructed to approach the Legislative Assembly for amendments to the Act before adopting any changes in corporate name.

Chapter 14
Office of the Auditor General

Contents

Background 247
Office Role and Relevance 247
Performance Indicators 248
Financial Information 251
Staff Resources 252

Office of the Auditor General

Background

14.1 In recent years, our Reports have contained a checklist relating to our assessment of our compliance with the Annual Report Policy of government. A comparative version for 2000 is presented below.

14.2 It is our intention to continually improve the information available in our annual Report on the performance of our Office.

Exhibit 14.1
Self assessment checklist

	2000	1999
Was a report prepared?	Yes	Yes
Is there a discussion of program relevance?	Yes	Yes
Are goals and objectives stated?	Yes	Yes
Does the report discuss achievement of plans?	Yes	Yes
Are performance indicators presented?	Yes	Yes
Are details available on level of client acceptance ?	Yes	Yes
Is actual and budget financial information presented?	Yes	Yes
Does the report explain variances from budget?	Yes	Yes

Office Role and Relevance

Our role

14.3 Our role within the provincial public service is unique. We are independent of the government of the day and provide information directly to the Legislative Assembly. The Legislative Assembly uses our information to help fulfil its role of holding the government accountable for how public monies are managed and how services are delivered. We also assist government by providing recommendations to senior officials of the departments and agencies we audit.

Our vision

14.4 We are committed to making a difference for the people of New Brunswick by promoting, in all our work for the Legislative Assembly, productive, open and answerable government.

Our mission

14.5 We promote accountability by providing objective information to the people of New Brunswick through the Legislative Assembly.

Our values

14.6 Our values impact our performance. We are committed to:

- ***Independence and objectivity*** - Being independent and objective, in fact and appearance.
- ***Accountability*** - Being accountable ourselves, and promoting accountability through example and reporting. In doing so, we strive to be a key influence for effective government.

- ***Adding value*** - Focusing our resources on areas of government where value can be added.
- ***Learning*** - Enhancing quality by placing emphasis on staff learning and development.
- ***Improvement*** - Improving our work through innovative thinking and the use of technology.
- ***Fairness and respect*** - Developing and maintaining professional relationships by treating our own staff and those we contact with fairness and respect.

Office relevance

14.7 Both volumes of our 1999 Report generated significant interest. Six hundred copies of each volume were printed and distributed. Access to our Report is also available through the Internet, and for the first time we are tracking the number of times our Report is visited. During the four-month period when our two volumes were released there were approximately 12,500 visits to a complete volume. In addition to this there were specific visits to individual chapters. Discussions of our findings in the Legislative Assembly and the Public Accounts and Crown Corporations Committees are evidence of the continuing relevance of our work.

14.8 Each year we include in our Report matters that we believe are significant to the Legislative Assembly and the public. These include our findings, conclusions and recommendations arising out of our audit work during the year.

14.9 Our service also includes separate audit conclusions on the reliability of financial statements. These conclusions (auditor's reports) are provided to the Legislative Assembly with the financial statements for the Province as well as the Agencies and Trusts that we audit.

14.10 We see our work remaining relevant and contributing to:

- public confidence in our system of government;
- the Legislative Assembly's ability to carry out its responsibility of holding the government to account; and
- the government's ability to carry out its responsibilities using sound management systems and practices.

Performance Indicators

14.11 Early in 1998 we finalized a strategic plan for the Office. This plan identifies our priorities and strategic goals. As part of this exercise, we also established performance indicators. We are tracking our progress against these indicators. This section of our Report identifies each indicator by strategic priority, and discusses our progress to date.

Responding to the needs of users

14.12 We will survey Members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees on an annual basis in order to measure our effectiveness in meeting their needs.

14.13 We sent out a survey to all members of the Public Accounts and Crown Corporations Committees in July 2000. The response was encouraging. Committee members indicated that our Report was easy to read and understand, and helped them to do their job better. While some members expressed concern at the length of our full Report, all respondents appreciated the condensed report on highlights we issued together with volume 1. Most respondents also liked the issuance of our Report in two volumes.

14.14 Committee members found the topics addressed in our Report were relevant and contributed to valuable discussion and debate. They also considered our recommendations practical and achievable. While Committee members found our briefing sessions on our Report useful, there was no consensus on whether our Office could be doing more to assist them in their work. However, all agreed that the Auditor General's Office contributes to improved public sector accountability, and provides good value for money for the taxpayers of New Brunswick.

14.15 We will measure the extent to which the recommendations which appear in our annual Report are accepted and implemented. The disposition of all recommendations will be tracked for a period of four years.

14.16 Chapter 9 of this Report provides an overview of the recommendations included in our 1997 and 1998 Reports, arising out of our broad scope audits. It details the departmental responses to our recommendations, and our assessment of the acceptance and implementation of those recommendations.

14.17 In May 2000 we asked government departments to indicate the current status of recommendations included in our 1999 Report. We will be conducting follow-up work over the next year in order to assess the responses.

14.18 We will measure the extent to which accounting and reporting recommendations made by the Public Sector Accounting Board of the CICA are accepted and implemented by the Province of New Brunswick.

14.19 We are tracking this indicator as part of our annual audit of the financial statements of the Province. We are pleased with the progress made by the Province in recent years in implementing the CICA recommendations. However, one significant outstanding issue is that the Province still does not track and report its cumulative investment in tangible capital assets.

14.20 The Province of New Brunswick audit will be completed by June 30th and all Crown agency and Trust Fund audits will be completed by September 30th.

14.21 Our ability to achieve this objective is not totally within our control, because it really depends on when our audit clients close their books for the year and are ready for us to do our work. Notwithstanding this, we believe the indicator is important because it results in us encouraging our clients to close their books as quickly as possible. We support timely reporting of financial information. The indicator also places a discipline on our Office to complete the audit work by a specific date.

14.22 The audit of the Province of New Brunswick was not completed by 30 June. In fact we did not release our auditor's report until 18 October. The target date was not met due to the financial statements not being ready for audit until 20 June. A lot of time was also spent during the late stages of the audit in discussing the format of the Statement of Revenue and Expenditure.

14.23 We are the auditors of nineteen Crown agencies and six pension plans. We completed sixteen of the Crown agency audits and three of the pension plan audits by 30 September. For the three Crown agency audits that were not completed there were delays related to discussions on financial statement presentation. The three pension plans that were not completed were not ready for audit.

Making effective use of resources

14.24 All financial and broad scope audits will be performed within the time allotted.

14.25 We establish detailed time budgets for each of our audits. During the audit, we monitor the time spent by staff members on individual sections of the work. At the end of each audit, we summarize the total time spent, compare it to the total budgeted hours and analyze major fluctuations. For our financial audits, we use the results of this analysis to help us prepare the budget for the following year's work.

14.26 The audit of the Province of New Brunswick was completed within budget. And of the nineteen Crown agencies and pension plans that were completed by 30 September only three exceeded the budget by more than fifty hours. We are interested in examining all over-budget situations to see if there are lessons to be learned that will lead to improvements in the future. There were three different reasons for actual time being greater than budget: we had to do a lot of accounting work; we could have been more efficient in conducting our audit field work; and we spent a lot of time discussing the disclosure of a particular transaction. We are confident we can improve on the first two, but as for the third, we recognize that in any audit engagement some unanticipated issue may arise that will impact negatively on the budget.

14.27 We undertook eight major value-for-money audits or special assignments during the past year that led to chapters in this Report. Six of these were over budget, one was under budget and one did not have a budget. The project that did not have a budget was when we assisted the

Crown Corporations Committee in its hearings with the regional hospital corporations. We have identified a number of reasons for the over-budget situations including: the complexity of the project being greater than anticipated; a change in the focus of the project subsequent to the budget being set; more time taken to complete the report writing phase of the project; and staff being assigned to this type of work for the first time. While we continue to use our experiences to become more efficient we do recognize the difficulty in setting a realistic budget for this type of work. Unlike our financial audit work which is basically the same year after year, the value-for-money work is usually one of a kind, and there may be very little experience to draw on.

14.28 60% of all professional paid time in our Office will be spent directly on financial statement audits or broad scope audits.

14.29 A detailed analysis of staff time for 1999 indicates that 57.94% of the total paid time of all staff, with the exception of our three administrative support staff, was spent directly on audit work (including work on our annual Report). For the first six months of 2000, this number increased to 61.20%. Non-audit time includes statutory holidays, vacations, courses for accounting students and professional staff, sick leave and administrative duties not chargeable to a specific audit. We were disappointed not to reach our target in 1999, and are striving to improve in the current year. In particular, we would like to increase the percentage of time senior management spends directly on audit work.

14.30 Of the total time spent directly on financial statement audits and broad scope audits, 30% will be spent on broad scope audits.

14.31 Our analysis indicates that, in 1999, we spent 41.18% of total audit time on broad scope audits. For the first six months of 2000, this number rose to 49.23%. This reflected a conscious and successful effort to reduce audit time on financial statement audits so that more time is available for broad scope audit projects.

Maintaining professional standards

14.32 We will meet the standards required by the New Brunswick Institute of Chartered Accountants Mandatory Practice Review Committee.

14.33 The latest inspection of our Office files and procedures by the Institute was in 1996. The inspection concluded that we continue to meet the standards required by the Institute. No exceptions were noted. Our next inspection is scheduled for late 2000.

Financial Information

14.34 Budget and actual expenditure for 1998-99 and 1999-2000 by primary classification is shown in Exhibit 14.2. The approved budget for the 2000-01 year is presented for comparative purposes.

14.35 Staff costs continue to account for approximately 90% of our budget and were underspent by $135,800 for the year ended 31 March 2000. Although we filled the two vacant positions we had at the start of the year, we lost four other staff members during the year. Only two of these positions had been filled by 31 March 2000. The cumulative effects of this turnover caused the underspending.

Exhibit 14.2
Budget and actual expenditure (thousands of dollars)

	2001 Budget	2000 Budget	2000 Actual	1999 Budget	1999 Actual
Wages and benefits	1,392.4	1,397.1	1,261.3	1,392.1	1,296.5
Other services	121.9	118.4	117.9	118.4	111.2
Materials and supplies	8.4	7.9	7.2	7.9	7.2
Property and equipment	34.2	22.1	42.5	22.1	36.0
	1,556.9	1,545.5	1,428.9	1,540.5	1,450.9

14.36 Property and equipment was overspent by $20,400. We used a portion of the savings in staff costs to support additional costs for computer software and hardware. As part of our ongoing computer strategy, we upgraded a number of our notebook and desktop computers to improve their speed and capacity. We also replaced two of our printers, and upgraded some of our audit software.

14.37 Our legislation requires an annual audit of our accounts by a qualified auditor, appointed by the Speaker of the Legislative Assembly on the advice of the Board of Management. This audit is conducted by the Office of the Comptroller and their audit report is tabled before the Legislative Assembly.

Staff Resources

14.38 Our Office continues to provide experience and training to our employees. New employees must enrol in a professional accounting program, namely CA (Chartered Accountant), CMA (Certified Management Accountant) or CGA (Certified General Accountant). Before staff begin this professional training they must have, as a minimum, one university degree at the bachelor level.

14.39 Staff turnover is an inevitable consequence of being a training office for professionals. During the past year, three staff left to take senior positions in government; one other staff member joined the private sector. Although we are sorry to see staff leave, we are pleased when their training and abilities are recognized by the government departments and Crown agencies we deal with. We consider our contribution of qualified staff to other government organizations to be a positive indicator for our Office.

14.40 Our staff complement remained unchanged during the year at 25. Brent White CA, Paul Jewett CA and Phil Vessey CA are the

directors for our three audit teams. At 31 March 2000 there were fourteen professional staff with accounting designations. Our staff also included six students who hold a university degree which is a prerequisite for both enrolment in an accounting program and employment at our Office. The three remaining members of our staff provide administrative support services. Two positions were vacant. The following is a list of staff members at 31 March 2000:

Lorna Bailey (1)
Cathy Connors Kennedy, CA
Alphonse Doyle (2)
Eric Hopper, CA
Peggy Isnor, CA
Paul Jewett, CA
Cecil Jones, CA
Kim Embleton (2)
Diedre Green, CA
Laurie Haines, CA
Greg Mignault, CMA
Bill Phemister, CA
Ken Robinson, CA
Yvonne Samson (2)
Brian Soeler (2)
Tammy Sterling (2)
Diane Swan (1)
Al Thomas, CA
Phil Vessey, CA
Brent White, CA
Darlene Wield (1)
Daryl Wilson, FCA
Tania Wood(2)

(1) Administrative support
(2) Student enrolled in a professional accounting program

Exhibit

Contents

Sections of the Auditor General Act relevant
to the responsibilities of the Auditor General

Sections of the Auditor General Act Relevant to the Responsibilities of the Auditor General

Key Definitions

1 In this Act

"agency of the Crown" means an association, authority, board, commission, corporation, council, foundation, institution, organization or other body

(a) whose accounts the Auditor General is appointed to audit by its shareholders or by its board of management, board of directors or other governing body,

(b) whose accounts are to be audited by the Auditor General under any other Act or whose accounts the Auditor General is appointed by the Lieutenant-Governor in Council to audit,

(c) whose accounts are to be audited by an auditor, other than the Auditor General, appointed by the Lieutenant-Governor in Council, or

(d) the audit of the accounts of which the Auditor General is required to review or in respect of which the auditor's report and the working papers used in the preparation of the auditor's statement are required to be made available to the Auditor General under any other Act,

and includes

(e) (Repealed)

(f) *hospital* corporations as defined in the *Hospital Act*,

(g) the New Brunswick Liquor Corporation established under the *New Brunswick Liquor Corporation Act*,

(g.1) the New Brunswick Power Corporation under the *Electric Power Act*,

(g.2) the Workplace Health, Safety and

Articles de la Loi sur le vérificateur général se rapportant aux fonctions du vérificateur général

Définitions-clés

1 Dans la présente loi

«organisme de la Couronne» désigne une association, une autorité, une régie, une commission, une corporation, une fondation, un conseil, une institution, une organisation ou un autre corps

(a) dont la vérification des comptes est confiée au vérificateur général par ses actionnaires ou son conseil de gestion, conseil d'administration ou autre corps directeur,

(b) dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général en vertu de toute autre loi ou dont les comptes sont vérifiées par le vérificateur général par le fait de sa nomination par le lieutenant-gouverneur en conseil,

(c) dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur, autre que le vérificateur général, nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, ou

(d) dont la vérification des comptes doit être révisée par le vérificateur général ou à l'égard duquel le rapport du vérificateur et les documents de travail utilisés dans son compte-rendu doivent être mis à la disposition du vérificateur général en vertu de toute autre loi;

et s'entend également

(e) (Abragé)

(f) des corporations hospitalières telles que définies dans la *Loi hospitalière*,

(g) de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick établie en vertu de la *Loi sur la, Société des alcools du Nouveau-Brunswick*,

(g.1) de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Loi sur l'énergie électrique*,

(g.2) de la Commission de la santé, de la sécurité

Compensation Commission under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, and

et de l'indemnisation des accidents au travail en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, et

(g.3) the Atlantic Lottery Corporation Inc.,

(g.3) la Société des Loteries de l'Atlantique Inc.,

but does not include

mais ne comprend pas

(h) a trust company carrying on business under the *Trust Companies Act* whose books are to be audited by an inspector or auditor appointed by the Lieutenant-Governor in Council under section 12 of the *Trust Companies Act* or a loan company or trust company carrying on business under the *Loan and Trust Companies Act* whose books are to be audited under any provision of that Act,

(h) une compagnie de fiducie faisant affaire en vertu de la *Loi sur les compagnies de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés par un inspecteur ou un vérificateur nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 12 de la *Loi sur les compagnies de fiducie* ou une compagnie de prêt ou une compagnie de fiducie exerçant ses activités en vertu de la *Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie* dont les livres doivent être vérifiés conformément à une disposition de cette loi;

Examination of Accounts

Examen des comptes

8(1) The Auditor General shall audit on behalf of the Legislative Assembly and in such manner as he considers necessary the accounts of the Province relating to

8(1) Le vérificateur général doit vérifier au nom de l'Assemblée législative de la manière qu'il juge nécessaire les comptes de la province concernant

(a) the Consolidated Fund,

(a) le Fonds consolidé,

(b) all public property, and

(b) tous les biens publics, et

(c) all trust or special purpose funds.

(c) tous les fonds en fiducie ou fonds destinés à des fins spéciales.

8(2) Where the accounts of an agency of the Crown are not audited by another auditor, the Auditor General shall perform the audit.

8(2) Le vérificateur général doit vérifier les comptes et les opérations financières concernant un organisme de la Couronne et qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur.

8(3) Where the accounts of an agency of the Crown are audited other than by the Auditor General the person performing the audit shall

8(3) Lorsque les comptes et les opérations financières d'un organisme de la Couronne ne sont pas vérifiés par le vérificateur général, la personne qui les vérifie doit

(a) deliver to the Auditor General forthwith after completion of the audit a copy of his report of his findings and his recommendations together with a copy of the audited financial statement of the agency of the Crown;

(a) transmettre au vérificateur général, une fois la vérification achevée, une copie des conclusions de son rapport avec les recommandations et la copie de l'état financier vérifié de l'organisme de la Couronne;

(b) make available forthwith to the Auditor

(b) rendre disponibles sans délai au vérificateur

General, when so requested by him, all working papers, reports, schedules and other documents in respect of the audit or in respect of any other audit of the agency of the Crown specified in the request; and

(c) provide forthwith to the Auditor General, when so requested by him, a full explanation of work performed, tests obtained, and any other information within his knowledge in respect of the agency of the Crown.

8(4) Where the Auditor General is of the opinion that any information, explanation or document that is provided, made available or delivered to him by the person referred to in subsection (3) is insufficient, he may conduct or cause to be conducted such additional examination and investigation of the records and operations of the agency or corporation as he considers necessary.

9 The Auditor General may, at his discretion,

(a) examine debentures and other securities of the Province that have been redeemed and determine whether such securities have been properly cancelled, and

(b) participate in the destruction of redeemed, cancelled or unissued securities.

Report on Financial Statements

10 The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 48 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts and shall express his opinion as to whether they fairly present information in accordance with stated accounting policies of the Province and on a basis consistent with that of the preceding year, together with any reservations he may have.

Special Assignments

11(1) Whenever the Legislative Assembly, the Standing Committee on Public accounts, the Lieutenant-Governor in Council, the Chairman of the Board of Management or the Minister of Finance so requests, the Auditor General may, if in his opinion such an assignment does not interfere with his primary responsibilities, inquire into and report on any matter

général, sur demande de celui-ci, tous documents de travail, rapports, bordereaux et autres documents concernant la dite vérification ou toute autre vérification de l'organisme de la Couronne précisés dans sa requête; et

(c) communiquer sans délai au vérificateur général, sur demande de celui-ci, des explications complètes sur le travail accompli, les épreuves obtenues et tous autres renseignements qu'elle possède sur l'organisme de la Couronne.

8(4) Lorsque le vérificateur général trouve insuffisants les renseignements, explications ou documents qui lui sont fournis, rendus disponibles ou transmis par la personne mentionnée au paragraphe (3), il peut, s'il le juge nécessaire, procéder ou faire procéder à un examen ou à une enquête portant sur les dossiers et les opérations de l'organisme ou corporation.

9 Le vérificateur général peut à sa discrétion

(a) examiner les débentures et autres titres de la province qui ont été rachetés et déterminer si ses titres ont été dûment annulés et

(b) participer à la destruction des titres rachetés annulés ou non émis.

Rapport sur les états financiers

10 Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'administration financière;* il indique s'il est d'avis que les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables établies pour la province et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente et indique les réserves qu'il peut avoir.

Projets spéciaux

11(1) Le vérificateur général peut sur demande de l'Assemblée législative, du Comité permanent des comptes publics, du lieutenant-gouverneur en conseil, du président du Conseil de gestion ou du ministre des Finances, faire enquête et rapport sur toute question relative aux affaires financières ou aux biens de la province ou aux biens publics ou sur toute personne

relating to the financial affairs of the Province or to public property or inquire into and report on any person or organization that has received financial assistance from the Province or in respect of which financial assistance from the Province is sought.

11(2) For the purposes of this section, the Auditor General has the powers of a commissioner under the *Inquiries Act.*

Content of Annual Report

13(1) The Auditor General shall report annually to the Legislative Assembly

(a) on the work of his office, and

(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

13(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall indicate anything he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the Legislative Assembly including any cases in which he has observed that

(a) any person wilfully or negligently failed to collect or receive money belonging to the Province;

(b) public money was not accounted for and paid into the Consolidated Fund:

(c) an appropriation was exceeded or applied to a purpose or in a manner not authorized by the Legislature;

(d) an expenditure was made without authority or without being properly vouched or certified;

(e) there has been a deficiency or loss through fraud, default or mistake of any person;

(f) money has been expended without due regard to economy or efficiency;

(g) procedures have not been established to measure and report on the effectiveness of programs, where, in the opinion of the Auditor

ou organisation qui a reçu ou sollicite une aide financière de la province si le vérificateur général estime que pareille demande n'entrave pas l'exercice de ses principales attributions.

11(2) Aux fins du présent article, le vérificateur général détient les pouvoirs que confère à un commissaire la *Loi sur les enquêtes.*

Contenu du rapport annuel

13(1) Le vérificateur général doit faire rapport annuellement à l'Assemblée législative

(a) sur le travail de son bureau, et

(b) sur le fait qu'il a reçu ou non dans l'exécution du travail de son bureau toutes les informations et tous les éclaircissements qu'il a demandés.

13(2) Le vérificateur général doit indiquer dans chaque rapport préparé en vertu du paragraphe (1) tout fait qu'il estime significatif et qui par sa nature doit être porté à l'attention de l'Assemblée législative y compris les cas dans lesquels

(a) une personne a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des sommes appartenant à la province;

(b) il n'a pas été rendu compte de deniers publics et ceux-ci n'ont pas été versés au Fonds consolidé;

(c) un crédit a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par la Législature;

(d) une dépense a été engagée sans autorisation ou sans avoir été dûment certifiée ou appuyée de pièces justificatives;

(e) il y a eu manque ou perte par suite de fraude, faute ou erreur d'une personne;

(f) des sommes ont été dépensées sans due considération pour l'économie ou l'efficience;

(g) des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur

General, the procedures could appropriately and reasonably be used; or

(h) procedures established to measure and report on the effectiveness of programs were not, in the opinion of the Auditor General, satisfactory.

Submission of Annual Report

13(3) Each annual report by the Auditor General to the Legislative Assembly shall be submitted to the Speaker of the Legislative Assembly on or before the thirty-first day of December in the year to which the report relates and the Speaker of the Legislative Assembly shall table each such report before the Legislative Assembly forthwith after receipt thereof by him or, if the Legislative Assembly is not then in session, within ten days following the commencement of the next ensuing session of the Legislative Assembly.

13(4) If the Legislative Assembly is not in session when the Auditor General submits his annual report, the Speaker shall cause a copy of the report to be filed with the Chairman of the Standing Committee on Public Accounts for review by that Committee if the Committee has been authorized to sit after prorogation by a resolution of the Legislative Assembly pursuant to the *Legislative Assembly Act.*

Other Reporting Responsibilities

14(1) Whenever it appears to the Auditor General that any public money has been improperly retained by any person, he shall forthwith report the circumstances of the case to the Minister of Finance.

14(2) The Auditor General may advise appropriate officers and employees in the public service of New Brunswick of matters discovered in his examinations and, in particular, may draw any such matter to the attention of officers and employees engaged in the conduct of the business of the Board of Management.

Assistance to Public Accounts Committee

15 At the request of the Standing Committee on Public Accounts, the Auditor General, or any employee of the Office of the Auditor General or any

général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou

(h) des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.

Présentation du rapport annuel

13(3) Chaque rapport annuel du vérificateur général à l'Assemblée législative est soumis à l'Orateur de l'Assemblée législative au plus tard le trente et un décembre de l'année à laquelle il se rapporte, et L'Orateur doit le déposer devant l'Assemblée législative immédiatement, ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 10 jours de l'ouverture de la session suivante.

13(4) Si l'Assemblée législative ne siège pas lors du dépôt du rapport annuel par le vérificateur général, l'Orateur doit en faire déposer une copie auprès du président du comité permanent des comptes publics pour être examiné par ce comité si le comité a été autorisé à siéger après prorogation par une résolution de l'Assemblée législative conformément à la *Loi sur l'Assemblée législative.*

Autres rapports à présenter

14(1) Le vérificateur général adresse, sans délai au ministre des Finances un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

14(2) Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil de gestion.

Aide au comité des comptes publics

15 Sur la demande du comité permanent des comptes publics, le vérificateur général, ou tout employé de son bureau ou toute personne nommée par suite d'un

person appointed pursuant to a contract for professional services who is designated by the Auditor General, shall attend at the meetings of the Committee in order to assist the Committee

(a) in planning the agenda for review of the Public Accounts and the annual report of the Auditor General, and

(b) during its review of the public Accounts and the annual report of the Auditor General.

contrat de services professionnels et désignée par le vérificateur général doivent assister aux réunions du comité pour l'aider

(a) à préparer l'ordre du jour de l'examen des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général, et

(b) à conduire l'examen même des comptes publics et le rapport annuel du vérificateur général.

RAPPORT DU

vérificateur général
du Nouveau-Brunswick

2000

Publié par:
Le bureau du vérificateur général
Province du Nouveau-Brunswick

Décembre 2000

ISSN 0382-1420

Office of the
Auditor General

Bureau du
vérificateur général

New
Nouveau Brunswick

L'honorable Bev Harrison
Président de l'Assemblée législative
Province du Nouveau-Brunswick

Monsieur le président,

Conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de soumettre mon rapport à l'Assemblée législative. De plus, comme l'exige l'alinéa 13(1)b), j'ai reçu dans l'exécution de mon travail toutes les informations et tous les éclaircissements que j'ai demandés.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le vérificateur général,

Daryl C. Wilson, f.c.a

Fredericton, N.-B.
le 12 décembre 2000

Tel/Téléphone:
(506) 453-2243
Fax/Télécopieur:
(506) 453-3067

P.O. Box 758
Fredericton
New Brunswick
Canada E3B 5B4

Case postale 758
Fredericton
Nouveau-Brunswick
Canada E3B 5B4

Table des matières

Contenu

Chapitre 1 - Introduction

Le déficit provincial est de 895,7 millions de dollars 3
Les mesures législatives doivent être respectées 4
Il est temps de donner suite aux questions sur la gouverne 5
Protéger la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick 6
Les terres boisées de la province 6
Possibilités d'économies 7
Travailler avec le Comité des corporations de la Couronne 7
Le rendement de notre bureau 7
Les répercussions du remaniement gouvernemental sur notre rapport 8
Remerciements 8

Chapitre 2 - Indicateurs de l'état des finances de la province

Contexte 11
Étendue 11
Résultats financiers utilisés dans les analyses 11
Résumé des résultats 12
Viabilité 12
Souplesse 14
Vulnérabilité 17
Résumé 19

Chapitre 3 - Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural - Examen des mesures législatives

Contexte 23
Étendue 24
Résumé des résultats 25
Mesures législatives examinées 26
Objet des mesures législatives 28
Rapport sur l'efficacité des mesures législatives 29
Examen périodique des mesures législatives 30
Reddition de comptes ministérielle sur l'atteinte des buts législatifs 31

Contenu

Mécanisme d'exécution du ministère 33
Évaluation des mesures législatives examinées 34
Conclusion 36

Chapitre 4 - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et ministère de la Santé et du Mieux-être - Qualité de l'eau des puits domestiques

Contexte 43
Étendue 44
Résumé des résultats 45
Communication des exigences réglementaires 46
Surveillance et rapport sur la conformité 58
Exécution des règlements 70
Examen des règlements 75
Mesure et rapport de l'efficacité des programmes 79
Indicateurs du rendement relatifs à l'eau des puits domestiques 82

Chapitre 5 - Ministère des Finances - La gouverne des régimes de retraite

Contexte 87
Étendue 89
Résumé des résultats 90
Structure de la gouverne 90
Résultats du questionnaire et rapport 92

Chapitre 6 - Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie - Terres à bois privées

Contexte 109
Étendue 110
Résumé des résultats 111
Mandat et responsabilités 112
Efficacité des programmes visant les terres à bois privées 137

Chapitre 7 - Ministère de l'Approvisionnement et des Services - Fonds pour l'aménagement des terres

Contexte 145
Étendue 146
Résumé des résultats 146
Rôle et responsabilités du Fonds pour l'aménagement des terres (Fonds) 147
Buts et objectifs et directives et procédures 149
Système d'inventaire 151

Contenu

Importance voulue accordée à l'économie et à l'efficience 157
Efficacité du Fonds 158
Conformité à la directive gouvernementale 160

Chapitre 8 - Ministère des Transports
- Services de génie-conseil et matériaux routiers
Contexte 167
Étendue 168
Résumé des résultats 169
Achat de services de génie-conseil 170
Matériaux routiers 176
Assurance de la qualité de la construction routière 181
Conclusion 184

Chapitre 9 - Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs
Contexte 187
Étendue 187
Résumé des résultats 188
Ministère du Développement économique et du Tourisme 189
Ministère de l'Éducation 197
Ministère de la Santé et des Services communautaires 198
Gouverne des corporations hospitalières 202
Ministère du Développement des ressources humaines 204
Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie 205
Ministère de l'Approvisionnement et des Services 207

Chapitre 10 - Vérifications financières dans les ministères et les organismes de la Couronne
Contexte 213
Étendue 214
Vérifications financières des ministères 215
Vérifications financières des organismes de la Couronne 222
Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur 226

Chapitre 11 - Organismes de la Couronne vérifiés par d'autres
Contexte 231
Étendue 231
Retard dans la présentation des états financiers et des lettres de recommandations 231

Contenu

Société d'énergie du Nouveau-Brunswick 232
Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick 233
Corporations hospitalières 233

Chapitre 12 - Rapport spécial pour le Comité des corporations de la Couronne - NB Agriexport Inc.

Contexte 237
Étendue 237
Résumé des résultats 238
Reddition de comptes 238
Activités approuvées 240
Conformité 241
Gouverne 242
Dépenses 245
Recettes 248

Chapitre 13 - Rapport spécial pour le Comité des corporations de la Couronne découlant des audiences avec les corporations hospitalières régionales

Contexte 253
Étendue 254
Résumé des résultats 254
Observations sur le processus 254
Points de discussion sur des thèmes importants soulevés durant les séances 258

Chapitre 14 - Bureau du vérificateur général

Contexte 269
Rôle et pertinece du bureau 269
Indicateurs du rendement 271
Informations financières 275
Ressources humaines 275

Pièce

Articles de la Loi sur le vérificateur général se rapportant aux fonctions du vérificateur général (voir page de l'anglais) 257

Chapitre 1
Introduction

Contenu

Le déficit provincial est de 895,7 millions de dollars 3
Les mesures législatives doivent être respectées 4
Il est temps de donner suite aux questions sur la gouverne 5
Protéger la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick 6
Les terres boisées de la province 6
Possibilités d'économies 7
Travailler avec le Comité des corporations de la Couronne 7
Le rendement de notre bureau 7
Les répercussions du remaniement gouvernemental sur notre rapport 8
Remerciements 8

Introduction

1.1 J'aime bien commencer mon rapport annuel en réfléchissant sur les résultats de notre travail durant l'année écoulée et dégager des thèmes ou des domaines communs qui pourraient être améliorés. Par le passé, le premier chapitre a donc contenu un certain nombre de recommandations générales adressées à l'ensemble du gouvernement plutôt qu'à des ministères individuels. Je crois que ce genre d'observation est valable pour les députés de l'Assemblée législative.

1.2 Ainsi, l'année dernière, j'ai formulé dans mon chapitre d'introduction des suggestions qui, si elles sont mises en œuvre, devraient améliorer le processus décisionnel au gouvernement. J'ai également recommandé que le gouvernement demande aux organismes de la Couronne de se joindre à l'initiative de mesure du rendement et qu'il établisse à l'échelle du gouvernement des objectifs qui expriment les éléments les plus prioritaires du gouvernement et de la population du Nouveau-Brunswick.

1.3 J'ai des observations de même nature cette année, que je présente après mes commentaires sur les résultats financiers du gouvernement pour l'exercice terminé le 31 mars 2000.

Le déficit provincial est de 895,7 millions de dollars

1.4 Comme il est signalé dans l'état des recettes et des dépenses, le gouvernement provincial a enregistré un déficit de 895,7 millions pour l'exercice. Cet important déficit s'explique par la comptabilisation de la route reliant Fredericton et Moncton à titre de contrat de location-acquisition. C'est le traitement comptable qui convenait pour la route une fois le péage aboli, et les conséquences pour la province sont l'inscription de dépenses atteignant 903,8 millions de dollars pour l'exercice. Nous sommes d'accord avec la décision du gouvernement de présenter l'opération comme un élément inhabituel, car elle montre clairement la cause du déficit. Toutefois, il n'est pas approprié de négliger cette dépense dans la discussion des résultats de l'exercice.

1.5 Je crois cette précision nécessaire, car on a entendu à plusieurs reprises que le gouvernement avait terminé l'exercice dans les limites de son budget. J'aurais souhaité que l'analyse de cet important écart figurant dans les états financiers du volume 1 des Comptes publics explique clairement le résultat financier de l'exercice, mais, d'après ce que j'ai compris au moment de rédiger ce chapitre, cela ne se produira pas.

Les mesures législatives doivent être respectées

1.6 Chaque année, en approuvant de nouvelles mesures législatives et en modifiant des mesures en vigueur, l'Assemblée législative prend des décisions importantes qui touchent la vie de la population du Nouveau-Brunswick. Ces décisions concrétisent l'orientation stratégique du gouvernement en poste. Les mesures législatives confèrent à l'administration le pouvoir d'agir.

1.7 On s'attendrait à ce que les mesures législatives, une fois adoptées, soient respectées et mises en application selon leur intention. C'est une présomption raisonnable de la part des députés et de la population en général. Cependant, comme je l'ai signalé dans mes rapports de 1998 et de 1999, nous avons trouvé des cas de non-respect de mesures législatives, ce qui m'a étonné, car je me serais attendu à ce que le gouvernement, par qui passe toutes les mesures législatives, s'assure de la conformité à leurs dispositions. Sinon, la mesure aurait été modifiée.

1.8 Ayant découvert des cas de non-respect, et croyant fermement que le gouvernement a la responsabilité fondamentale de voir à ce que ses propres mesures législatives soient mises en œuvres et appliquées selon leur intention, nous avons réalisé un projet spécial à l'ancien ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural (chapitre 3). Dans le cadre de ce projet, nous avons examiné six mesures législatives. Nous sommes arrivés à la conclusion que trois des mesures ne réalisaient pas leur objet. Dans deux cas, le ministère de la Justice était d'avis qu'il ne réussirait pas à faire exécuter la mesure, de sorte qu'il est contrevenu à la loi sans qu'aucune conséquence ne s'ensuive.

1.9 Nous avons repéré d'autres problèmes relatifs aux mesures législatives grâce à notre travail dans d'autres domaines. Suivant notre travail sur la qualité de l'eau des puits domestiques (chapitre 4), nous sommes d'avis que le gouvernement n'a pas mis en place un mécanisme d'exécution adéquat pour s'assurer que toutes les parties concernées observent le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Dans notre chapitre sur les terres à bois privées, nous avons relevé des définitions et des dispositions de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* qui sont vagues et confuses. Nous avons appris avec étonnement au cours des audiences avec les corporations hospitalières régionales (chapitre 13) que le ministre de la Santé et du Mieux-être n'a pas approuvé en bonne et due forme les budgets des corporations, contrairement aux dispositions de la *Loi sur les services hospitaliers* et de ses règlements.

1.10 Au fur et à mesure que le gouvernement poursuit sa rationalisation par l'application d'un programme de retraite anticipée, le risque s'accroît qu'un nombre croissant de mesures législatives ne reçoivent pas l'attention que les législateurs, et la population, attendent. Il y a également un risque que les ressources affectées à l'exécution des

mesures législatives soient détournées vers des questions plus pressantes en raison de ressources limitées.

1.11 À la suite de notre travail au ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural, nous avons formulé un certain nombre de recommandations qui pourraient s'appliquer à l'ensemble du gouvernement. Je les soulève ici dans l'intérêt des députés.

1.12 Nous avons constaté qu'aucun rapport n'est fait à l'Assemblée législative sur l'efficacité des six mesures législatives que nous avons examinées. L'Assemblée législative ne reçoit pas non plus de rétroaction sur la réussite du ministère dans la mise en application des mesures législatives qui lui sont affectées. Nous avons recommandé que l'Assemblée législative reçoive régulièrement des rapports écrits sur l'efficacité des mesures législatives en rapport avec l'atteinte des buts visés, et que le ministère se serve du rapport annuel pour informer l'Assemblée législative de ses résultats en matière d'application des mesures législatives qui lui sont affectées.

1.13 J'estime que, grâce à ce genre de rapport à l'échelle du gouvernement, les mesures législatives recevraient l'attention soutenue qu'elles méritent, ce qui en améliorerait le respect et l'efficacité.

Il est temps de donner suite aux questions sur la gouverne

1.14 Trois des chapitres présentent cette année l'examen de diverses questions sur la gouverne, soit les régimes de retraite (chapitre 5), NB Agriexport (chapitre 12) et les corporations hospitalières régionales (chapitre 13). Un thème commun qui se dégage de notre travail cette année est que le gouvernement pourrait exiger une meilleure reddition de comptes de ces organisations. Ainsi, dans le cas des régimes de retraite, le groupe directeur, qui est le ministre des Finances ou le Conseil de gestion, n'approuve pas d'objectifs ni de mesures du rendement qui pourraient servir à tenir les administrateurs et les gestionnaires responsables. NB Agriexport ne prépare pas de rapport annuel et, avant l'année dernière, l'organisme n'avait jamais comparu devant le Comité des corporations de la Couronne. Dans le cas des corporations hospitalières régionales, le ministre de la Santé et du Mieux-être et les corporations semblent diverger d'opinion sur les services à fournir en vertu du *Plan directeur du système hospitalier du Nouveau-Brunswick*.

1.15 Nous examinons des questions relatives à la gouverne des corporations de la Couronne et des organismes gouvernementaux depuis 1996, et nous trouvons chaque fois des insuffisances. Je recommande donc fortement que le gouvernement adopte les méthodes de gouverne contemporaines dans l'ensemble des corporations de la Couronne et des organismes. En vertu de ces méthodes, le gouvernement approuve les plans et les objectifs stratégiques et reçoit des rapports périodiques sur les résultats, et il établit des lignes directrices sur le fonctionnement des conseils d'administration.

1.16 Le gouvernement procède actuellement à l'examen du bien-fondé de ses divers organismes, conseils et commissions. L'occasion serait bonne pour clairement établir le cadre en vertu duquel les organisations qui restent doivent fonctionner. Je crois que les résultats de notre travail des cinq dernières années pourraient servir de document de référence à la création d'un tel cadre.

Protéger la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick

1.17 Mon bureau s'intéresse depuis deux ou trois ans aux thèmes de la sécurité publique et de l'environnement. Cette année, nous avons décidé de nous pencher sur la qualité de l'eau provenant des puits domestiques. Notre travail nous a révélé des cas où certains aspects des règlements ne sont pas respectés. Ainsi, des propriétaires de puits domestiques sont informés des résultats de l'analyse de leur eau bien après le délai de trois jours imposé par règlement, et il y a un manque de cohérence concernant les ordres de faire bouillir l'eau. Dans le cas des puits creusés, et non forés, les règlements ne sont pas appliqués. Nous présentons nos constatations et nos recommandations au chapitre 4.

1.18 Après avoir fait l'examen de nos ambulances en 1998, de la fonction d'inspection des établissements de services alimentaires en 1999 et de la question des puits domestiques cette année, nous avons noté des insuffisances graves dans des domaines où je ne m'y serais pas attendu, ce qui me préoccupe. Bien que rien n'indique que ces insuffisances aient été la cause de blessures, de maladies ou de décès, nous n'avons aucun doute qu'il y a place à l'amélioration. Nous avons accueilli avec satisfaction la création par le gouvernement du ministère de la Sécurité publique, qui regroupe dans une même organisation un certain nombre de programmes visant la sécurité publique. Il est essentiel que tous les services ayant des répercussions sur la sécurité soient examinés et que des mesures appropriées soient prises pour faire en sorte que les procédures soient suivies de manière conforme aux mesures législatives, aux règlements et aux directives.

Les terres boisées de la province

1.19 Le Nouveau-Brunswick est la province canadienne la plus boisée, 85 % de son territoire étant couvert de forêt. Cette forêt constitue un habitat pour le poisson et la faune, offre des possibilités de loisirs à la population et est un important générateur d'activité industrielle. Le gouvernement joue un rôle important dans la qualité de l'aménagement de la forêt pour assurer une ressource durable dans l'intérêt de tous les citoyens.

1.20 Nous nous sommes penchés cette année sur les terres à bois privées (chapitre 6) et le rôle qu'elles jouent à titre de source principale de bois des installations de traitement du bois de la province. Notre travail nous a permis de conclure que beaucoup reste à faire pour assurer l'aménagement approprié de cette importante composante des forêts de la province. Si cette composante n'atteint pas l'objectif qu'elle vise, la pression s'accroît sur les terres de la Couronne et la capacité du gouvernement d'assurer une ressources forestière durable.

Possibilités d'économies

1.21 Dans le chapitre 7, nous faisons rapport sur notre travail concernant le Fonds pour l'aménagement des terres. Nous avons cherché à savoir, en réalisant ce travail, si les terres excédentaires étaient correctement gérées. À notre avis, il faudrait des directives pour la cession des biens détenus depuis longtemps et pour déterminer la nécessité d'une évaluation externe d'un bien. Nous avons également noté que le gouvernement n'a pas de système central d'inventaire des terres dont les données pourraient servir à améliorer la gestion de ce bien valable. Dans le chapitre 8, nous examinons le processus que suit le ministère des Transports pour l'achat de services de génie-conseil. Nous avons recommandé que toutes les sociétés d'ingénieurs-conseils aient la possibilité de manifester leur intérêt dans tout projet à faire et que le ministère demande des propositions aux consultants qui sont considérés comme qualifiés. Le coût devrait être un facteur déterminant dans la sélection finale de la société.

Travailler avec le Comité des corporations de la Couronne

1.22 Nous étions ravis que le Comité des corporations de la Couronne nous demande de l'aider durant les audiences avec les corporations hospitalières régionales. C'est la première fois cette année que les corporations hospitalières comparaissaient devant le comité, ce que nous suggérions depuis un certain temps. Nous considérons leur comparution comme un important pas vers l'amélioration de la reddition de comptes des corporations hospitalières en rapport avec les plus que 600 millions de dollars qu'elles ont dépensés en 1998-1999. Nous avons donc eu le plaisir d'aider le comité à élaborer son plan de questions et préparé un rapport sur nos observations aux fins de son étude. Notre rapport au comité figure au chapitre 13.

Le rendement de notre bureau

1.23 Dans la plupart de nos missions, nous examinons la mesure dans laquelle le ministère ou l'organisme de la Couronne a fait rapport sur son rendement, soit dans la prestation d'un service ou dans l'atteinte de ses objectifs ou de ses indicateurs du rendement annuels. Nous formulons des recommandations lorsque, à notre avis, la situation le justifie.

1.24 Nous avons toujours à l'esprit notre propre responsabilité en la matière, puisque nous aussi devons faire preuve d'efficience et rendre des comptes. Le chapitre 14 contient notre rapport annuel sur la reddition de comptes, qui, à notre avis est conforme à la directive gouvernementale sur les rapports annuels. L'année dernière, j'avais fait part de notre préoccupation sur le fait que nous n'avions pas réussi à terminer nos vérifications financières en temps opportun, ce qui n'a pas été le cas cette année, car 19 de nos 25 vérifications étaient achevées au 30 septembre. Le retard pour les autres est attribuable à des raisons indépendantes de notre volonté.

1.25 Pour ce qui est d'accomplir notre travail à l'intérieur des limites de temps prévues, nous obtenons d'excellents résultats pour nos vérifications financières, mais nous connaissons encore des problèmes

pour notre travail d'optimisation des ressources. Nous poursuivons notre examen des causes, et nous modifions notre approche au fur et à mesure.

1.26 Un de nos indicateurs du rendement montre que 60 % du total des heures rémunérées doivent être directement consacrées au travail de vérification par notre bureau. Le pourcentage réel de 1999 est 57,94 %. À l'interne, nous avons des cibles de rendement pour chaque groupe d'employés. L'information nous indique que notre groupe de personnel cadre doit consacrer plus de temps directement au travail de vérification.

1.27 En résumé, nous n'avons pas atteint trois de nos indicateurs du rendement, mais les résultats sont positifs pour les cinq autres.

Les répercussions du remaniement gouvernemental sur notre rapport

1.28 Le 1er avril 2000, le gouvernement a remanié ses activités. Il a créé de nouveaux ministères et transféré des responsabilités. Le plus gros du travail de vérification dont il est ici fait rapport a été achevé avant la réorganisation. Il s'ensuit que, dans de nombreux cas, nous employons dans les chapitres les anciens noms des ministères, fournissant le nouveau titre du ministère le cas échéant. Pour notre travail plus récent, nous avons utilisé le nouveau nom. Nous espérons que le lecteur ne sera pas trop mêlé.

Remerciements

1.29 Nous visons à réaliser les états financiers des corporations de la Couronne et des organismes gouvernementaux dans les limites de temps prévues et avant notre date cible du 30 septembre, et je suis très heureux des progrès accomplis cette année à cet égard. Cela aurait été impossible sans la collaboration et les efforts des membres du personnel de ces corporations et organismes. Je les remercie sincèrement.

1.30 Je tiens également à remercier le Comité des corporations de la Couronne d'avoir demandé la participation de notre bureau aux audiences avec les corporations hospitalières régionales. Notre bureau reconnaît l'importance de demander aux ministères et aux corporations de la Couronne de rendre des comptes, et nous reconnaissons également que les techniques et les modalités pour y parvenir ne sont pas bien comprises. Pour mon personnel, travailler avec le comité et l'aider en la matière ont été une expérience enrichissante.

1.31 Bien que j'aie l'honneur de présenter ce rapport, je dois beaucoup, comme chaque année, au personnel de mon bureau qui a travaillé avec une grande ardeur et dévouement pour le rendre possible.

Le vérificateur général

Daryl C. Wilson, f.c.a.

Chapitre 2
Indicateurs de l'état des finances de la province

Contenu

Contexte 11
Étendue 11
Résultats financiers utilisés dans les analyses 11
Résumé des résultats 12
Viabilité 12
Souplesse 14
Vulnérabilité 17
Résumé 19

Indicateurs de l'état des finances de la province

Contexte

2.1 Dans un rapport de recherche publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés en 1997, l'état des finances d'un gouvernement est défini comme « l'état de sa santé financière, mesurée en termes de viabilité, de souplesse et de vulnérabilité, compte tenu de l'environnement économique et financier global dans lequel il exerce ses activités ».[1]

Étendue

2.2 Le présent chapitre a pour objet de présenter aux lecteurs des informations utiles sur l'état des finances de la province à la lumière du rapport de recherche de l'ICCA.

2.3 Bien que de nombreux indicateurs potentiels de la viabilité, de la vulnérabilité et de la souplesse aient été envisagés dans la préparation du rapport de recherche, seulement 10 indicateurs ont été retenus comme étant pertinents, nécessaires, mesurables et clairs pour les utilisateurs de l'information financière du gouvernement. Parmi ces indicateurs, notre bureau en a retenu six qui, à notre avis, peuvent être considérés comme utiles dans le contexte du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Les voici :

Viabilité	• *Dette nette en pourcentage du produit intérieur brut (PIB)*
	• *Changement dans la dette nette et le PIB*
Souplesse	• *Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes*
	• *Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB*
Vulnérabilité	• *Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales*
	• *Dette en devises étrangères en pourcentage de la dette totale aux fins provinciales*

Résultats financiers utilisés dans les analyses

2.4 Dans le présent chapitre, notre analyse est fondée sur les états financiers de l'exercice courant présentés dans les Comptes publics. Les chiffres d'exercices antérieurs utilisés dans nos analyses peuvent comprendre des chiffres retraités obtenus du Bureau du contrôleur.

---

1. *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés

2.5 Les chiffres présentés à titre de dépenses au 31 mars 2000 comprennent une somme de 903,8 millions de dollars ayant trait au coût en capital de la route reliant Fredericton et Moncton. Le redressement s'explique par une augmentation unique des dépenses et par une augmentation correspondante de 903,8 millions de dollars de la dette nette en 2000.

Résumé des résultats

2.6 De façon générale, les tendances sur une période de cinq ans pour la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité montrent que l'état des finances du gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est amélioré, à l'exception de la proportion des transferts du gouvernement fédéral par rapport au total des recettes provinciales (vulnérabilité).

2.7 Les tendances sur une période deux ans pour la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité ne sont pas aussi favorables que les tendances sur cinq ans.

2.8 Une part des répercussions défavorables sur la souplesse et la viabilité dénotées par les tendances sur une période de deux ans est attribuable au redressement apporté en 2000 pour comptabiliser le coût en capital de la route reliant Fredericton et Moncton.

Viabilité

2.9 La viabilité est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet de maintenir ses programmes existants et de s'acquitter de ses obligations actuelles envers ses créanciers, sans accroître le fardeau que la dette fait peser sur l'économie.[1]

2.10 La population a maintenant bien compris que l'augmentation du coût du service de la dette publique peut avoir des répercussions directes sur la quantité et la qualité des programmes et services qui lui sont offerts. En conséquence, de nombreuses provinces – y compris le Nouveau-Brunswick – s'efforcent de réduire leur dette afin d'assurer l'affectation d'un maximum de fonds aux programmes et services.

2.11 Dans certaines circonstances, les gouvernements peuvent tolérer des hausses du fardeau de leur dette. Par exemple, lorsque les recettes augmentent, un coût plus élevé du service de la dette publique pourrait être toléré sans qu'il y ait de répercussions sur les programmes et services existants. Toutefois, la capacité de produire de telles recettes (p. ex. au moyen des taxes et impôts, des frais d'utilisation et des permis et licences) est étroitement liée à l'état de l'économie.

2.12 Donc, toute croissance de la dette du Nouveau-Brunswick doit demeurer du même ordre que la croissance de l'économie afin que la province puisse maintenir ses programmes et services. Si la dette croît plus rapidement que l'économie, la capacité du Nouveau-Brunswick sur

1. *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés

le plan de la viabilité diminuera. Les programmes et services offerts à la population pourraient éventuellement en souffrir.

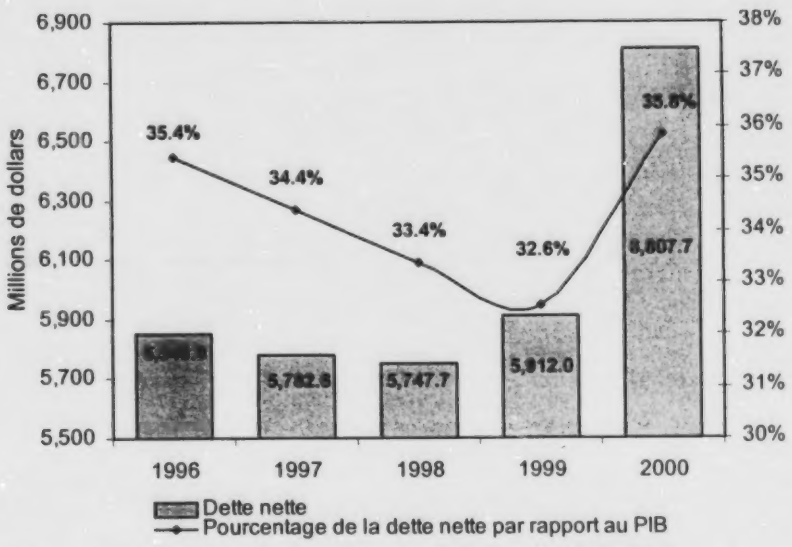
2.13 Le produit intérieur brut (PIB) est la valeur totale de tous les biens et services produits dans la province durant une période donnée. Le PIB est souvent utilisé pour mesurer la croissance de l'économie.

Dette nette en pourcentage du PIB comme mesure de la viabilité

2.14 La dette nette est une mesure comptable du dépassement du passif total de la province sur ses avoirs financiers. La dette nette de la province augmente avec les déficits et diminue lorsque des excédents sont enregistrés. Les états financiers de 2000 indiquent que la dette nette est actuellement de 6 807,7 millions de dollars, soit 959,1 millions de dollars de plus qu'il y a cinq ans.

2.15 Toutefois, l'économie du Nouveau-Brunswick a aussi connu une croissance. La pièce 2.1 montre que la dette nette de la province par rapport au PIB a diminué (favorable) durant la période allant de 1996 à 1999, ce qui montre la capacité croissante de la province de maintenir ses programmes et services existants. Par contre, en 2000, la croissance de la dette nette a excédé la croissance de l'économie (défavorable), une fois le redressement pour la route reliant Fredericton et Moncton pris en compte. Si on exclut l'impact de la route reliant Fredericton et Moncton, la tendance sur une période de cinq ans pour cet indicateur est favorable.

Pièce 2.1
Dette nette en pourcentage du PIB pour les cinq derniers exercices[1]



2.16 Les prévisions budgétaires provinciales de 1999-2000 annonçaient une croissance de 4,6 % du PIB nominal en 2000. À

1. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du N.-B.

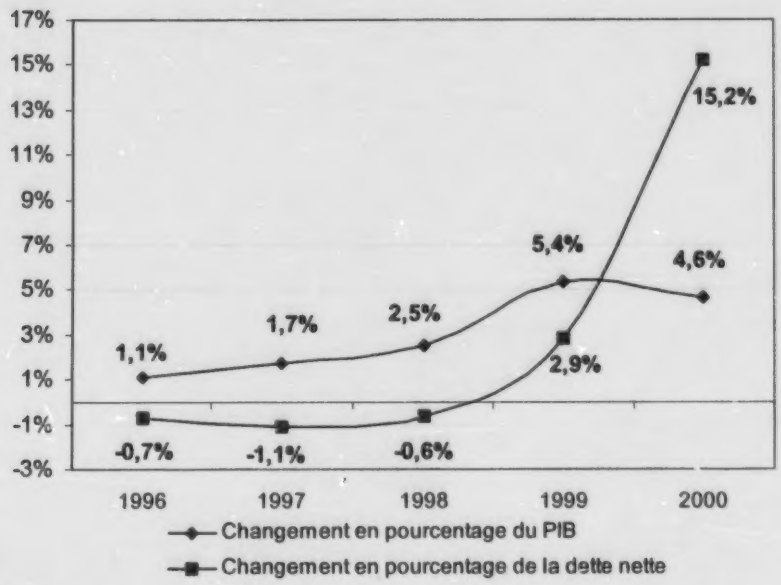
l'heure actuelle, la moyenne des prévisions du secteur privé concernant la croissance du PIB nominal pour 2000 est de 3,5 %. Si les prévisions du secteur privé s'avèrent exactes, l'effet sur notre graphique sera moins favorable.

Changement dans la dette nette et le PIB comme mesure de la viabilité

2.17 Le gouvernement peut influencer la viabilité de deux manières : en augmentant les excédents (en diminuant les déficits) et en augmentant la croissance de l'économie. Même si les gouvernements ont recours à différents pouvoirs politiques, législatifs et réglementaires pour stimuler l'économie, les effets de telles mesures ne sont ni garantis, ni opportuns.

2.18 Le taux de croissance de l'excédent ou du déficit et ses répercussions sur la dette nette peuvent être beaucoup mieux contrôlés. La pièce 2.2 montre que la province a connu une croissance économique dépassant la croissance de la dette nette (favorable) de 1996 à 1999. En 2000, la tendance est renversée en raison des conséquences de la route reliant Fredericton et Moncton.

Pièce 2.2
Changements dans la dette nette et le PIB pour les cinq derniers exercices[1]



Souplesse

2.19 La souplesse est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement lui permet d'accroître ses ressources financières, soit en augmentant ses recettes ou en augmentant le fardeau de sa dette, de façon à faire face à ses engagements croissants.[2]

---

1. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du N.-B.
2. *Indicateurs de l'état des finances de la province*, publié en 1997 par l'Institut canadian des Comptables Agréés

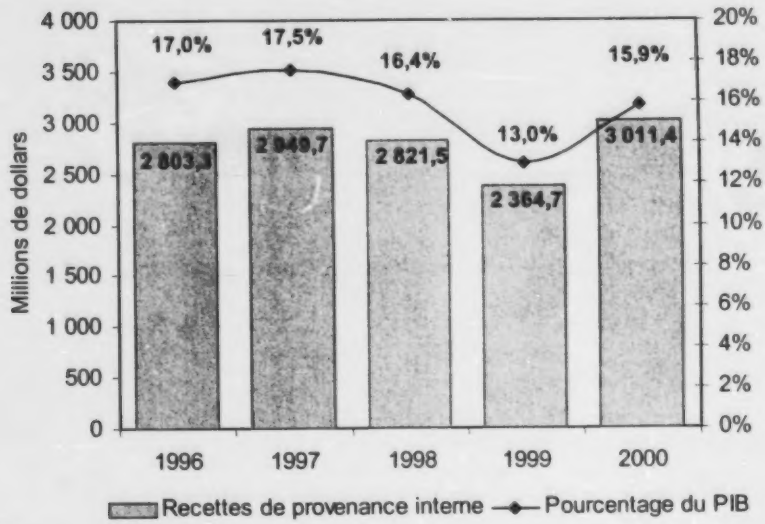
2.20 Le financement des programmes et des services vient des recettes ou des emprunts durant l'exercice. Pour ce qui est de la souplesse, il est utile de connaître la mesure dans laquelle la province peut percevoir des recettes auprès des sources actuelles et des sourcespotentielles si de nouveaux engagements surviennent.

Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB comme mesure de la souplesse

2.21 On pourrait présumer qu'il est impossible de trouver des fonds additionnels pour de nouveaux programmes ou services à même les sources actuelles de recettes. Une solution de rechange raisonnable serait d'obtenir des recettes de nouvelles sources provinciales. Toutefois, il y a une limite aux fonds que la province peut puiser dans l'économie du Nouveau-Brunswick avant que celle-ci ne commence à chanceler. Bien que la capacité exacte de l'économie d'assumer un tel fardeau ne soit pas connue, on peut tout de même déterminer la croissance ou la diminution relative durant une période donnée.

2.22 La pièce 2.3 montre le degré auquel la province a puisé des fonds à même l'économie provinciale au cours des cinq derniers exercices sous forme de taxes et impôts, de frais d'utilisation et de licences et permis.

Pièce 2.3
Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB pour les cinq derniers exercices[1]



2.23 La pièce montre que les sommes puisées par le gouvernement provincial dans l'économie du Nouveau-Brunswick en pourcentage du PIB ont graduellement diminué (favorable) de 1997 à 1999, ce qui indique un accroissement de la souplesse. En 2000, cette tendance dans

1. Renseignements sur le PIB fournis par le ministère des Finances du N.-B.

les recettes provinciales de provenance interne s'est renversée (défavorable), et les recettes de provenance interne représentent 15,9 % du PIB du Nouveau-Brunswick en 2000. Le pourcentage en 2000 demeure toutefois inférieur à ceux des exercices 1996 à 1998 (favorable).

2.24 L'importante réduction des recettes de provenance interne en 1999 était surtout attribuable à la réduction unique de 450,0 millions de dollars dans les placements que détient le gouvernement provincial dans la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick.

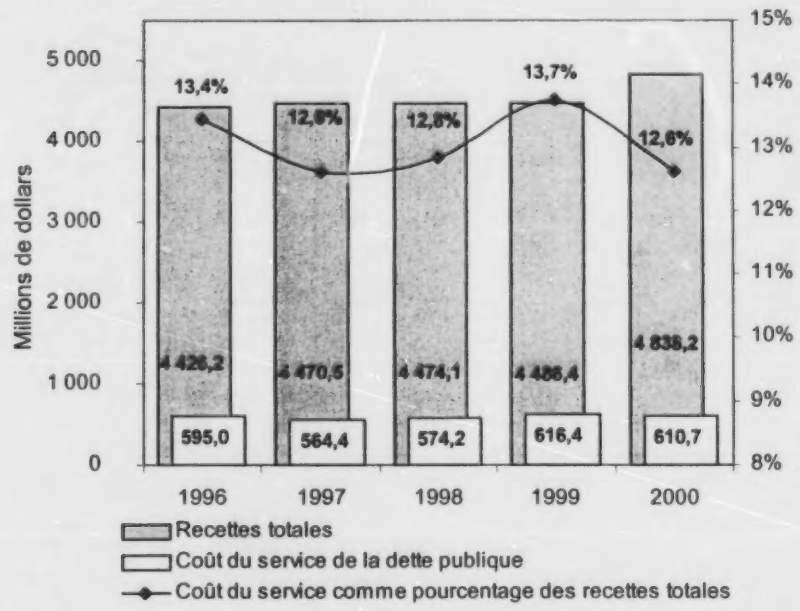
Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes comme mesure de la souplesse

2.25 L'un des facteurs les plus connus qui influent sur la souplesse des gouvernements est le coût du service de la dette publique.

2.26 Le coût du service de la dette publique est surtout composé des intérêts sur la dette consolidée de la province. Il comprend aussi le change payé sur les intérêts et les obligations qui arrivent à échéance pendant l'exercice, l'amortissement des gains et pertes de change, ainsi que l'amortissement des escomptes et des primes engagées sur l'émission de la dette provinciale. Il ne comprend pas les remboursements de capital sur la dette consolidée de la province.

2.27 La pièce 2.4 montre les coûts du service de la dette comparativement aux recettes provinciales totales pour les cinq derniers exercices.

Pièce 2.4
Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes totales pour les cinq derniers exercices



2.28 La pièce montre que le coût du service de la dette publique a diminué en 2000 par rapport à 1999, mais cette diminution n'est que de

6 millions de dollars par rapport au sommet de 1999, lorsque le coût a atteint 616,4 millions de dollars. La pièce montre également que la province a réduit le pourcentage global d'accaparement des recettes par les intérêts, qui est passé de 13,4 % en 1996 au niveau actuel de 12,6 %. Ces pourcentages indiquent que la province dispose aujourd'hui d'une plus grande part de ses recettes totales pour satisfaire à ses besoins actuels qu'il y a cinq ans. Depuis 1998, on a constaté une diminution (favorable) du coût du service de la dette publique en tant que pourcentage du total des recettes.

Vulnérabilité

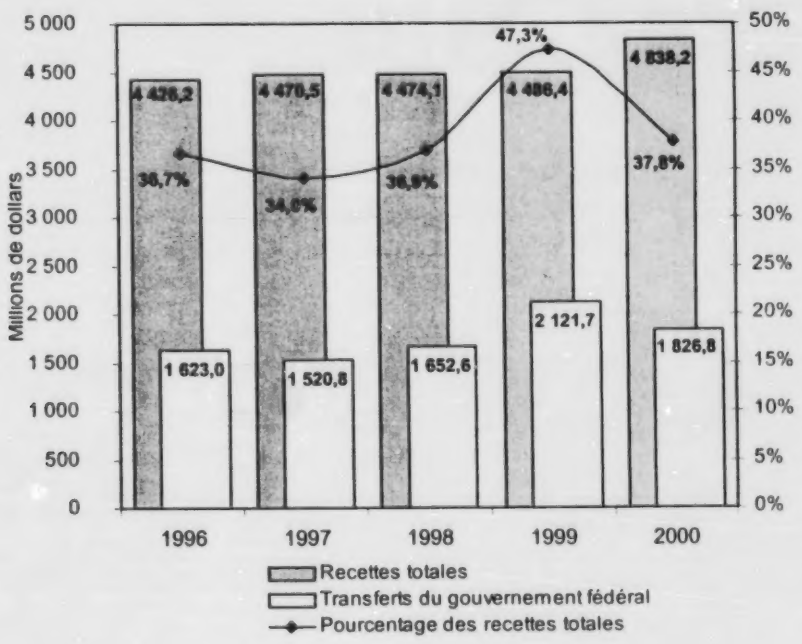
2.29 La vulnérabilité est la mesure dans laquelle l'état des finances d'un gouvernement le rend dépendant de sources de financement, nationales ou internationales, sur lesquelles il n'exerce pas d'influence.[1]

2.30 Le financement des programmes et services ne peut venir que de deux sources : les recettes et les emprunts.

Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales comme mesure de la vulnérabilité

2.31 En 2000, les transferts fédéraux ont représenté 38 % des recettes totales de la province. C'est un élément important, car les recettes de sources fédérales ne sont pas considérées comme des recettes aussi contrôlables que les recettes produites par la province.

Pièce 2.5
Transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales pour les cinq derniers exercices



1. *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements*, 1997, publié par l'Institut Canadien des Compatables Agréés.

2.32 Les recettes de provenance interne peuvent être mieux contrôlées, car le gouvernement peut agir directement sur les sommes produites au moyen des mesures législatives fiscales et par la mise en œuvre de frais d'utilisation et de permis et licences ou la modification de leurs taux. Les transferts fédéraux sont soumis à des variables fort différentes, dont peu sont du ressort du gouvernement provincial. Les décisions fédérales en matière de politique financière, qui déterminent le montant et le moment des futurs transferts, peuvent avoir des répercussions considérables pour les gouvernements provinciaux.

2.33 Si la dépendance du Nouveau-Brunswick à l'égard des transferts fédéraux s'accroît, sa vulnérabilité à l'égard de variables sur lesquelles il n'exerce pas d'influence s'accroît aussi. La pièce 2.5 montre la dépendance de la province à l'égard des transferts fédéraux au cours des cinq derniers exercices.

2.34 La pièce montre qu'environ 38 c. de chaque dollar de recette que reçoit la province viennent du gouvernement fédéral. Bien que des variations aient eu lieu au cours des cinq derniers exercices, la tendance a généralement été défavorable. En 2000, on a assisté à une diminution (favorable), bien que le pourcentage demeure plus élevé que ceux des exercices 1996 à 1998.

Dette en devises étrangères en pourcentage de la dette totale aux fins provinciales comme mesure de la vulnérabilité

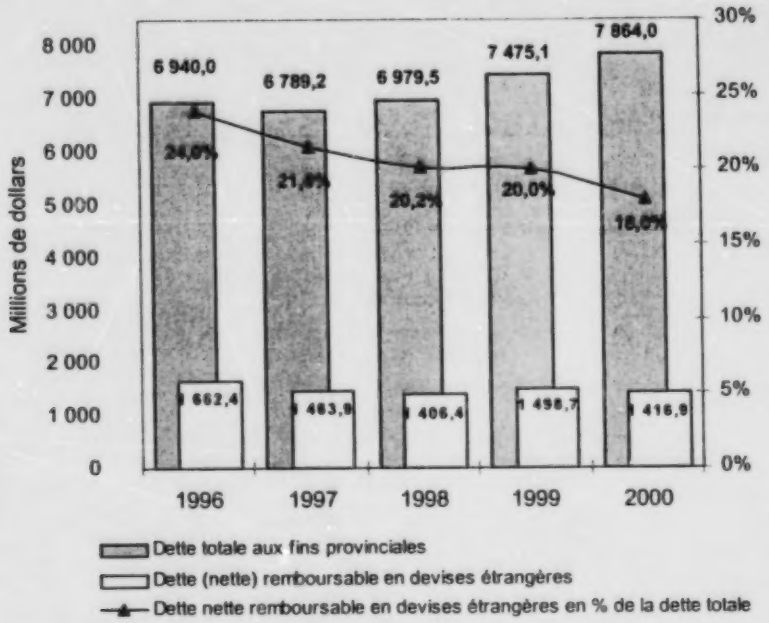
2.35 Lorsque la province doit emprunter, elle a des choix à faire. Ainsi, si elle choisit d'émettre sa dette en devises étrangères plutôt qu'en dollars canadiens, elle assume le risque des fluctuations des taux de change. Ces fluctuations peuvent faire augmenter ou diminuer le montant ultime à rembourser en dollars canadiens pour couvrir les intérêts et, plus tard, racheter la dette en devises étrangères.

2.36 La pièce 2.6 montre le rapport entre la dette en devises étrangères et la dette totale aux fins provinciales pour les cinq derniers exercices. La province peut recourir à plusieurs moyens pour réduire (couvrir) le risque lié à la dette remboursable en devises étrangères :

- achat de placements libellés en devises étrangères pour le fonds d'amortissement de la province;
- conclusion d'ententes d'échanges de dettes, qui permettent de rembourser la dette en dollars canadiens;
- conclusion de contrats à terme (qui permettent à la province d'acheter une devise étrangère à un prix stipulé à une date ultérieure donnée).

2.37 La pièce montre le risque de change couru par la province après l'élimination de l'effet des opérations de couverture pour contrer les fluctuations des devises étrangères.

Pièce 2.6
Risque de change pour les cinq derniers exercices



2.38 La pièce qui précède montre que la vulnérabilité de la province à l'endroit du risque de change a diminué (favorable) au cours des cinq derniers exercices. Le risque de change global a diminué (favorable) par rapport à son niveau de 1996, qui était de 24,0 %, pour tomber à 18,0 % en 2000 .

Résumé

2.39 La pièce 2.7 résume les indicateurs financiers utilisés dans le présent chapitre et expose les répercussions sur l'état des finances de la province des tendances sur une période deux ans et sur une période de cinq ans.

2.40 En général, les tendances sur une période de cinq ans pour la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité montrent que l'état des finances du gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est amélioré. Les transferts du gouvernement fédéral en pourcentage des recettes totales constituent la seule exception.

2.41 Pour tous les indicateurs, les tendances sur une période de deux ans ne sont pas aussi favorables que les tendances sur une période de cinq ans. Une partie, mais non la totalité, des répercussions sont attribuables aux redressements qui ont dû être apportés à la dette nette en rapport avec la route reliant Fredericton et Moncton.

Pièce 2.7
Résumé des indicateurs financiers

Indicateur financier	2000	Répercussions sur l'état des finances de la province	
		tendance - 2 ans	tendance - 5 ans
Viabilité			
Dette nette en pourcentage du PIB	35,8%	défavorable	favorable
Changement dans la dette nette et le PIB	15,2 % / 4,6 %	défavorable	favorable
Souplesse			
Recettes de provenance interne en pourcentage du PIB	15,9%	défavorable	favorable
Coût du service de la dette publique en pourcentage des recettes totales	12,6%	favorable	pas de changement
Vulnérabilité			
Transferts fédéraux en pourcentage des recette totales	37,8%	favorable	défavorable
Dette en devises étrangères en pourcentage de la dette totale	18,0%	favorable	favorable

Chapitre 3
Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural
Examen des mesures législatives

Contenu

Contexte 23
Étendue 24
Résumé des résultats 25
Mesures législatives examinées 26
Objet des mesures législatives 28
Rapport sur l'efficacité des mesures législatives 29
Examen périodique des mesures législatives 30
Reddition de comptes ministérielle sur l'atteinte des buts législatifs 31
Mécanisme d'exécution du ministère 33
Évaluation des mesures législatives examinées 34
Conclusion 36

Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural Examen des mesures législatives

Contexte

3.1 Les législateurs consacrent une bonne partie de leur temps à l'Assemblée législative à débattre de propositions de nouvelles mesures législatives et de modifications aux mesures existantes. Après avoir déterminé la nécessité d'adopter des mesures législatives dans un domaine en particulier, les législateurs ont ensuite la responsabilité de voir à ce que les dispositions qu'ils en viennent à adopter soient efficaces pour atteindre les objectifs visés. En conséquence, les législateurs doivent être tenus responsables de l'élaboration d'un cadre législatif qui répond efficacement au besoin cerné.

3.2 À titre de responsables de la mise en application des mesures législatives, les ministères ont un rôle essentiel à jouer pour s'assurer que les mesures atteignent effectivement les objectifs visés. Les ministères auxquels des mesures législatives sont affectées doivent donc être tenus responsables de leur mise en application efficiente et efficace dans les limites du cadre établi par ces mesures.

3.3 Au cours des deux ou trois dernières années, nous avons fait part de nos préoccupations relatives au fait que les mesures législatives ne sont pas toujours observées au sein du gouvernement. Nous avons signalé plusieurs cas de non-respect de dispositions législatives dans nos récents rapports du vérificateur général. Par exemple, le conseil d'administration de la Société des alcools du Nouveau-Brunswick n'a pas choisi son président-directeur général, alors que la *Loi sur la Société des alcools du Nouveau-Brunswick* le lui autorise. Dans un autre cas, la *Loi sur l'administration financière* exige que tous les marchés conclus par le gouvernement soient présentés au contrôleur, ce qui n'est pas fait. Le travail dont il est fait rapport dans le présent chapitre fait suite, en partie, à de telles préoccupations.

3.4 Un examen des mesures législatives aurait pu être effectué dans n'importe quel ministère. Cependant, un examen préliminaire du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural nous a révélé que le ministère est responsable de l'application de 30 à 40 mesures législatives, beaucoup plus que tout autre ministère. Des représentants

du ministère se préoccupent de l'efficacité de certaines mesures et des ressources dont le ministère dispose pour les mettre en application. Étant donné que les ressources sont limitées, nous étions d'avis que le risque de problèmes d'efficacité et de mise en application de chaque mesure législative se trouvait considérablement accru en raison du grand nombre de lois et de règlements dont le ministère assume la responsabilité. En conséquence, nous avons décidé de concevoir un projet fondé sur l'examen d'un échantillon de mesures législatives mises en application par le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural.

3.5 Bien que les mesures législatives examinées dans le cadre de ce projet soient toutes la responsabilité du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural, nous croyons que les constatations de notre examen ont une portée plus large. À notre avis, les mesures législatives que nous avons examinées représentent un échantillon transversal valable de la législation provinciale. Nous croyons donc que les recommandations générales que nous formulons dans le présent chapitre ne se limitent pas au ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural et pourraient s'appliquer à tous les ministères.

3.6 Suivant l'achèvement de l'étape de la réalisation de l'examen, le gouvernement a annoncé une réorganisation majeure des ministères. La majorité des mesures législatives dont le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural s'occupait passeront probablement sous la responsabilité du nouveau ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture. Toutefois, étant donné l'incertitude entourant l'affectation de la responsabilité des mesures législatives que nous avons examinées, nous renvoyons tout au long du chapitre à l'ancien ministère.

Étendue

3.7 Nous avions, pour notre examen des mesures législatives dont le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural avait la responsabilité, les objectifs suivants :

Déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés sont instaurés pour :

- *assurer le respect des mesures législatives;*
- *mesurer l'efficacité des mesures législatives et en faire rapport;*
- *faire en sorte que les ressources affectées à la mise en application des mesures législatives sont gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.*

3.8 Dans ce chapitre, nous entendons par efficacité le degré auquel les préoccupations ayant mené à l'élaboration de la mesure législative sont résolues dans le cadre législatif établi.

3.9 Le projet de vérification a consisté notamment à évaluer le degré auquel le ministère réussit à assumer les responsabilités administratives qui lui sont conférées par les mesures législatives dont il est chargé.

Nous avons aussi tenté de déterminer si les résultats sont adéquatement mesurés et communiqués à l'Assemblée législative.

3.10 Comme nous voulions mener un examen en profondeur, nous avons décidé de nous pencher sur six mesures législatives. Nous avons choisi une combinaison de mesures plus récentes et plus anciennes qui visent divers domaines d'activités du ministère et de l'industrie agricole en général. En plus d'étudier les lois et les règlements choisis, nous avons interviewé des membres du personnel ministériel, examiné de la documentation connexe et effectué des vérifications du cheminement par sondage limité et d'autres essais sur les systèmes administratifs.

Résumé des résultats

Généralités

3.11 Aucune des six mesures législatives étudiées ne comprend un article sur l'objet de la mesure, qui aiderait les lecteurs à comprendre pourquoi cette loi a été mise en vigueur ou qui leur donnerait des points de repère en rapport avec lesquels mesurer le degré de réussite de cette loi. Nous recommandons que soit clairement énoncé l'objet de toute mesure législative nouvelle ou modifiée.

3.12 Il n'a pas été fait rapport à l'Assemblée législative d'informations sur l'efficacité d'aucune des six mesures législatives que nous avons examinées. Nous recommandons que l'Assemblée législative reçoive des rapports écrits réguliers sur l'efficacité avec laquelle les mesures législatives réalisent leur objet. Ces rapports devraient comprendre des observations sur toutes les mesures législatives mises en application par le ministère.

3.13 Aucun calendrier d'examens réguliers des six mesures législatives que nous avons étudiées n'est établi. De tels examens permettraient de cerner les aspects qui posent problème dans la mise en application, le respect et l'exécution des lois en question et de proposer les mesures à prendre pour améliorer la situation. Nous avons toutefois noté que cinq des six mesures avaient fait l'objet de révisions plus ou moins approfondies au cours des dernières années, dont certaines étaient très détaillées. Seule la *Loi sur l'inspection des ruchers* n'a pas été revue dernièrement, bien que le règlement afférent à cette loi ait été rédigé en 1997.

3.14 Le ministère ne fournit à l'Assemblée législative aucune rétroaction par l'entremise de son rapport annuel sur son degré de réussite dans la mise en application des mesures législatives dont il assume la responsabilité. Comme la mise en application efficace et efficiente des mesures législatives affectées fait partie intégrante des fonctions du ministère, nous sommes d'avis que le ministère devrait faire rapport de son rendement dans le domaine.

3.15 Nous nous demandons si la rationalisation récemment annoncée pour le ministère pourrait signifier une diminution des ressources affectées à la mise en application des mesures législatives étudiées et des

autres mesures traitant de questions agricoles. Cette diminution pourrait signifier une efficacité amoindrie des mesures législatives.

3.16 Les représentants du ministère ont mentionné deux cas récents, dont l'un visé par la *Loi sur la protection de la couche arable* et l'autre, par la *Loi sur l'éradication des maladies des pommes de terre*, dans lesquels le ministère de la Justice a estimé ne pas être en mesure d'exécuter la loi en dépit de son non-respect manifeste, ce qui fait que la mesure est continuellement défiée. De façon générale, nous sommes d'avis qu'une exécution déficiente de la loi mènera à un degré de non-respect plus élevé qu'il en serait autrement, ce qui en réduit l'efficacité.

Observations sur des mesures législatives particulières

3.17 Nous avons constaté que la *Loi sur l'inspection des ruchers*, la *Loi sur la protection de la couche arable* et la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* n'atteignent pas leurs objectifs, selon l'interprétation qu'en fait le ministère. À la lumière de notre examen, nous croyons que ces mesures législatives ne peuvent atteindre leurs objectifs sans l'affectation d'autres ressources au sein du ministère ou l'apport de modifications législatives, ou les deux.

3.18 Nous avons recommandé que le ministère voie si la mesure législative à l'appui de l'industrie de l'apiculture du Nouveau-Brunswick demeure nécessaire et qu'il présente au gouvernement les recommandations pertinentes concernant la *Loi sur l'inspection des ruchers* et ses règlements.

3.19 Nous avons recommandé que le ministère élabore une solution de remplacement réaliste à l'actuelle *Loi sur la protection de la couche arable* et à ses règlements afin de mieux réaliser l'objet de la loi.

3.20 Nous avons recommandé que des mesures appropriées soient prises pour améliorer l'efficacité de la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* afin que la loi atteigne son but de permettre aux agriculteurs de vaquer à leurs activités agricoles sans restrictions indues et de protéger le territoire agricole contre l'étalement urbain. Pour y parvenir, il faudra améliorer la planification de l'utilisation des terres rurales en général, et non se limiter à apporter des modifications à la loi et à ses règlements.

3.21 Nous avons recommandé que le ministère envisage d'étendre la portée de la *Loi sur l'élevage du bétail.*

Mesures législatives examinées

3.22 Dans le cadre du projet, nous avons examiné six mesures législatives mises en application par le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural. Il s'agit des lois suivantes :

- *Règlement sur les prêts aux agriculteurs débutants* afférent à la *Loi sur l'aménagement agricole;*

- *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* et règlement;
- *Loi sur l'inspection des ruchers* et règlement;
- *Loi sur l'élevage du bétail* et règlement;
- *Loi sur l'éradication des maladies des pommes de terre* et règlement;
- *Loi sur la protection de la couche arable* et règlement.

3.23 De nombreuses raisons peuvent expliquer pourquoi une mesure législative n'atteint pas ses objectifs.

- La mesure est mal rédigée ou mal conçue.
- Les circonstances ont changé depuis la rédaction ou la dernière modification de la mesure.
- Les ressources fournies au ministère responsable des activités administratives nécessaires ne sont pas suffisantes.
- Le ministère qui en assume la responsabilité n'applique pas la loi de façon appropriée.

3.24 À notre avis, les législateurs peuvent grandement augmenter les chances de succès d'une mesure législative en s'assurant que les trois exigences clés sont satisfaites avant l'approbation de la loi.

3.25 Premièrement, l'objet de la mesure législative doit être clairement énoncé et figurer dans la loi même. Un objet clairement énoncé aide les intervenants à comprendre ce qui est visé et constitue un point de référence qui peut servir à l'évaluation du « succès » de la mesure législative. De plus, avoir un objectif clairement énoncé dans la loi permettra aux futurs législateurs de voir si les objectifs de la mesure sont toujours valides en regard des besoins changeants de la société.

3.26 Deuxièmement, l'Assemblée législative doit s'engager à fournir des ressources suffisantes sur une base continue, par l'entremise du processus d'approbation budgétaire, pour permettre au ministère responsable de mettre efficacement en application la loi et les règlements connexes. Chaque mesure législative adoptée a un coût, tant pour ceux qui doivent s'y conformer que pour ceux qui doivent l'appliquer. La décision de légiférer doit nécessairement être prise en soupesant l'avantage de la mise en vigueur d'une mesure par rapport aux coûts de son application et de son respect.

3.27 Troisièmement, le degré auquel les objectifs de la mesure législative sont atteints doit être communiqué à l'Assemblée législative. Cette rétroaction devrait comporter deux volets distincts. Un rapport sur le degré auquel la mesure législative réussit à atteindre ses objectifs énoncés permettra aux législateurs de déterminer si la mesure a besoin de modifications pour assurer la réalisation de ses objectifs législatifs. Par ailleurs, il sera nécessaire de faire rapport pour montrer que le ministère applique la mesure de façon appropriée. En fournissant à l'Assemblée législative des rétroactions du genre dont il est question

dans ce paragraphe, les législateurs pourront s'assurer que les efforts mis dans la rédaction et l'approbation de la mesure législative ont mené aux résultats escomptés. Si ce n'est pas le cas, cela leur permettra de prendre des mesures correctrices.

3.28 Nous traiterons dans ce chapitre des aspects mentionnés ci-dessus ainsi que des domaines qui ont davantage rapport à la mise en application des six mesures législatives que nous avons examinées. L'échantillon retenu parmi les mesures législatives dont le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural a la responsabilité montre que certaines mesures provinciales sont inefficaces. Notre examen s'étant limité à un ministère, nous ne pouvons dire si le problème est courant. En revanche, comme il s'agit d'un domaine très intrinsèque au rôle de l'Assemblée législative, une possibilité même limitée de problèmes devient préoccupante.

3.29 À titre d'illustration, nous présentons dans une annexe à ce chapitre nos observations et nos recommandations détaillées sur l'une des mesures que nous avons examinées, à savoir la *Loi sur la protection de la couche arable* et son règlement. Cette mesure en particulier n'a pas réussi à atteindre les objectifs qui étaient visés.

Objet des mesures législatives

3.30 Aucune des six mesures législatives étudiées ne comprend un article sur l'objet de la mesure, qui aiderait les lecteurs à comprendre pourquoi la loi a été mise en vigueur ou qui leur donnerait des points de repère en rapport avec lesquels mesurer le degré de réussite de la loi. Les membres du personnel du ministère ont interprété à leur manière l'objet de chaque mesure législative et agissent sur la base de ces interprétations. À notre avis toutefois, pour que les législateurs puissent être certains que leurs intentions législatives seront respectées, un bon début serait de présenter dans la mesure un article sur son objet. Ainsi, chaque intervenant aura accès à la même information dès le départ, et cela permettra aux futurs législateurs de voir si l'objet de la mesure législative demeure valable à la lumière de circonstances changeantes. Nous estimons que, pour être efficace, une mesure législative doit être compréhensible et complète.

3.31 La *Loi sur la protection de la couche arable* illustre bien les problèmes que l'absence d'un d'objet peut entraîner. Cette loi ne comporte aucun énoncé clair de son objet, ce qui a mené le public et d'autres intervenants à faire des interprétations impropres de la portée de la loi (p. ex., le public pense que le gouvernement peut arrêter l'enlèvement de la couche arable en toutes circonstances). La situation a créé beaucoup de confusion et de sentiments négatifs envers le ministère, puisqu'il ne peut satisfaire aux attentes du public. Il n'est dans l'intérêt de personne que les choses soient ainsi.

3.32 Voici un exemple d'une mesure législative provinciale qui contient un article sur son objet. L'article 2 de *la Loi sur l'assainissement de l'air* spécifie que :

> *L'objet de la présente loi et des règlements est d'appuyer et de promouvoir la protection, la régénération, l'amélioration et l'utilisation judicieuse de l'environnement conformément aux principes suivants*

3.33 Suit une description des principes auxquels il doit être adhéré. Nous trouvons que la description de l'objet de la *Loi sur l'assainissement* de l'air est très claire.

Recommandation

3.34 Nous avons recommandé qu'un énoncé clair de l'objet soit compris dans toute nouvelle proposition de mesure législative. Nous avons recommandé également qu'un énoncé de l'objet soit intégré aux mesures législatives en vigueur chaque fois qu'une mesure est modifiée.

Réponse du ministère

3.35 Le ministère de la Justice a réagi à la recommandation par les commentaires suivants :

> *En interprétant les lois, les tribunaux ont tendance à s'attarder sur les dispositions importantes de la loi, et pas seulement à tenir compte des éléments descriptifs, pour déterminer le véritable objet et l'intention réelle de la loi. Cela étant dit, et du point de vue juridique, il pourrait s'avérer difficile d'observer votre recommandation.* [Traduction.]

Rapport sur l'efficacité des mesures législatives

3.36 L'une des fonctions les plus importantes des législateurs est d'étudier et d'approuver des mesures législatives. Cela n'est toutefois pas, à notre avis, une fin en soi. Il s'agit plutôt d'un moyen de réaliser sur une base constante l'objet visé par la mesure législative. Or, les législateurs ont besoin de rétroaction pour déterminer si l'objet visé est effectivement atteint. La rétroaction devrait permettre aux législateurs de s'assurer que les efforts mis dans la rédaction et l'approbation de la mesure législative ont mené aux résultats escomptés. Si ce n'est pas le cas, cela leur permettra de prendre des mesures correctrices.

3.37 À notre avis, la rétroaction devrait comporter deux volets distincts. Le premier serait un rapport sur le degré auquel la mesure législative réussit à atteindre ses objectifs énoncés. Un tel rapport permettrait aux législateurs de déterminer si la mesure a besoin de modifications pour assurer la réalisation de ses objectifs législatifs. Le deuxième volet de cette rétroaction serait le rapport sur les activités administratives menées par le ministère à l'appui de la mesure législative, ce dont nous discutons plus loin dans le chapitre.

3.38 Il n'a été fait rapport de l'efficacité d'aucune des six mesures législatives que nous avons examinées. Un tel rapport est toutefois exigé

par au moins une mesure législative provinciale, soit l'article 9 de la *Loi sur l'assainissement de l'air*, qui précise ce qui suit :

> *Le Ministre doit, chaque année, déposer par écrit un rapport à l'Assemblée législative faisant état du succès rencontré dans la réalisation des objectifs et concernant toute autre question qu'il estime appropriée.*

3.39 Bien qu'un rapport annuel sur l'efficacité, comme l'exige la *Loi sur l'assainissement de l'air*, ne soit peut-être pas nécessaire pour toutes les mesures législatives, nous estimons toutefois que l'Assemblée législative devrait recevoir des rétroactions périodiques sur chaque mesure législative provinciale. Nous croyons qu'un rapport aux trois ou aux quatre ans serait approprié.

Recommandation

3.40 Nous avons recommandé que le ministère remette à l'Assemblée législative des rapports écrits réguliers (aux trois ou quatre ans, par exemple) sur l'efficacité avec laquelle les mesures législatives dont il est responsable atteignent les objectifs visés.

Examen périodique des mesures législatives

3.41 Aucun calendrier d'examens réguliers des six mesures législatives que nous avons étudiées n'est établi. Toutefois, cinq des six mesures ont fait l'objet de révisions plus ou moins approfondies au cours des dernières années, dont certaines étaient très détaillées. Seule la *Loi sur l'inspection des ruchers* n'a pas été revue dernièrement, bien que le règlement afférent à cette loi ait été rédigé en 1997. Or, certaines dispositions de cette loi sont de toute évidence désuètes, dont une mention sur l'arrosage de produits contenant de l'arsenic. Des représentants du ministère ont dit que la *Loi sur l'inspection des ruchers* n'est pas considérée comme une mesure législative prioritaire au ministère, et c'est la raison pour laquelle elle n'a pas été révisée ni mise à jour. Pour notre part, nous croyons que chaque mesure législative devrait faire l'objet d'une révision et d'une mise à jour périodiques pour faire en sorte qu'elle continue à atteindre les objectifs de l'Assemblée législative. Le processus contribuerait également à générer de l'information sur l'efficacité à l'intention de l'Assemblée législative, comme il est discuté dans la section précédente. D'après ce que nous comprenons, le gouvernement fédéral exige la réalisation de telles révisions aux cinq ans. Le coût de ces révisions nécessaires doit être pris en compte dans la décision entourant la rédaction d'une nouvelle mesure législative.

Recommandation

3.42 Nous avons recommandé qu'une révision des mesures législatives dont le ministère a la responsabilité soit effectuée périodiquement (à tous les quatre ans, par exemple) pour faire en sorte que les mesures soient à jour, que leurs objectifs énoncés soient toujours valables et qu'elles assurent un cadre efficace dans les limites duquel les objectifs peuvent être atteints. Les résultats de telles révisions devraient être communiqués à l'Assemblée législative.

Reddition de comptes ministérielle sur l'atteinte des buts législatifs

3.43 La responsabilité de chaque mesure législative est confiée aux ministères individuels, qui doivent l'appliquer de manière efficace et efficiente. Le ministère rend compte à l'Assemblée législative des résultats de la mise en application de la mesure.

3.44 Outre l'affectation de la responsabilité, l'Assemblée législative a l'obligation de fournir un financement suffisant au moyen des crédits annuels pour permettre au ministère d'appliquer la mesure de façon efficace. Le *Manuel des procédures sur la présentation des documents du Conseil exécutif* reconnaît cette obligation et précise l'information sur les coûts qui doit accompagner la rubrique des données historiques de la section *Mémoire au Conseil exécutif et procédure d'approbation des lois : promulgation des lois nouvelles ou modificatives*. Le manuel précise ce qui suit :

> *Considérations financières - L'importance de cette rubrique ne peut être surestimée et tous les efforts devraient être faits pour établir des projections exactes des coûts et des recettes entraînés par la mesure recommandée. Si cela ne peut être fait, il faudrait expliquer clairement pourquoi. Les incidences financières sur d'autres ministères et organismes ainsi que sur des groupes et organisations externes devraient également être mentionnées. Le fait de réunir ces renseignements aidera également à déterminer les incidences en matière de développement économique qui doivent être documentées dans la rubrique Données historiques.*
>
> *Il y aurait lieu d'indiquer le coût, le cas échéant, de la proposition pour l'exercice financier en cours et chacun des deux exercices subséquents. Si les dépenses doivent être engagées dans l'exercice en cours, il faut mentionner le crédit auquel elles seront imputées. L'estimation du coût devrait inclure toutes les dépenses directes et indirectes et devrait tenir compte de toutes les possibilités de recouvrement du coût ou d'accroissement des recettes.*
>
> *Il faudrait indiquer également les économies qui seront réalisées par suite de la mesure proposée durant l'exercice financier en cours et chacun des deux exercices subséquents.*

3.45 L'Assemblée législative ne peut tenir un ministère responsable de résultats médiocres si elle ne lui fournit pas des ressources adéquates pour l'application d'une mesure législative. Nous nous demandons si les réductions récemment annoncées pour le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural rendront la tâche du ministère plus difficile ou même impossible pour ce qui est d'atteindre les objectifs des mesures législatives dont il a la responsabilité.

3.46 Durant notre examen, nous avons noté que, dans deux cas, les directions estimaient que les ressources affectées *n'étaient pas* suffisantes pour permettre une application convenable des mesures législatives. Dans un cas, soit la *Loi sur la protection de la couche arable*, la Direction des ressources des terres agricoles estimait que les ressources au ministère étaient insuffisantes, mais que l'ajout de ressources n'améliorerait pas l'efficacité de la mesure sans que soient d'abord apportées d'importantes modifications à la loi. Dans le second cas, soit la *Loi sur l'inspection des ruchers*, la Direction de la pomme de terre et de l'horticulture a décidé en toute connaissance de cause que la mise en application de cette loi était une priorité moins élevée du ministère que l'application d'autres mesures dont le ministère a la responsabilité. En conséquence, des ressources limitées y ont été consacrées, et le niveau d'activité connexe a été moins intense qu'il ne l'aurait fallu pour assurer la réalisation de son objet. La décision semble résulter de la nécessité d'établir des priorités dans l'affectation des ressources très limitées du ministère.

3.47 Nous sommes d'avis que les situations dans lesquelles les ressources limitées nuisent à la capacité du ministère d'appliquer des mesures législatives devraient être signalées à l'Assemblée législative. Le rapport annuel du ministère semblerait le meilleur véhicule pour transmettre l'information.

3.48 La directive sur les rapports annuels du gouvernement du Nouveau-Brunswick précise que le rapport annuel est le principal document redditionnel des ministères. Étant donné que l'application efficace et efficiente des mesures législatives dont il a la responsabilité fait partie intégrante de ses fonctions, nous estimons que le ministère devrait en faire rapport par l'entremise de son rapport annuel. Une telle tâche nécessiterait l'élaboration d'un objectif stratégique ministériel visant la mise en application des mesures législatives. Des indicateurs du rendement pourraient ensuite être établis pour mesurer le degré auquel l'objectif stratégique est atteint, et des buts pourraient être déterminés pour chaque indicateur du rendement. Les résultats réels de la mise en application des mesures législatives pourraient être comparés aux buts visés, et des explications pourraient être fournies lorsque les buts ne sont pas atteints. L'information serait fournie dans le rapport annuel du ministère.

3.49 Au cours de notre examen, nous avons observé que des indicateurs du rendement n'avaient pas été définis en rapport avec la mise en application des six mesures législatives que nous avons étudiées. Dans la plupart des cas, des statistiques de fonctionnement visant les mesures législatives en question sont fournies dans le rapport annuel de 1998-1999 du ministère, bien que rien ne concerne la *Loi sur la protection de la couche arable*. Nous convenons que, à l'heure actuelle, certaines mesures font l'objet d'un niveau d'activité assez faible. Toutefois, il serait indiqué d'établir des normes officielles pour les

mesures faisant l'objet d'une activité plus intense. Par exemple, le pourcentage de terres agricoles recensées qui sont inscrites à titre de terres agricoles en vertu de la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* pourrait servir d'indicateur du rendement pour cette loi en particulier. Un pourcentage cible pourrait ensuite être fixé chaque année pour inciter le personnel à promouvoir l'inscription des terres. L'établissement de tels indicateurs et un rapport sommaire sur chacun dans le rapport annuel du ministère permettraient aux lecteurs d'évaluer les activités administratives menées par le ministère à l'appui des mesures législatives dont il a la responsabilité. Sur le plan fonctionnel, cela aiderait le personnel à mettre ses propres activités de travail en ordre de priorité.

Recommandations

3.50 Nous avons recommandé que le ministère élabore des indicateurs du rendement qui peuvent servir à évaluer les activités administratives du ministère à l'appui des mesures législatives.

3.51 Nous avons recommandé également que le ministère fasse rapport, dans son rapport annuel, sur ses activités administratives liées aux mesures législatives. Dans les cas où les cibles annuelles ne sont pas atteintes, des explications (conséquences négatives des ressources limitées, par exemple) devraient être fournies.

Mécanisme d'exécution du ministère

3.52 Une majorité des parties visées par une mesure législative s'y conformeront si elles sont au courant de la mesure, quelles que soient les pénalités. Il y a toutefois des parties qui l'observeront seulement si elles voient les conséquences négatives qui découlent du non-respect de la mesure. En conséquence, afin de minimiser les cas de non-respect d'une mesure, il est essentiel d'avoir en place un mécanisme d'exécution efficace. Pour qu'un mécanisme d'exécution constitue un moyen de dissuasion efficace, deux composantes sont nécessaires. Premièrement, les pénalités doivent être suffisamment élevées. Deuxièmement, le ministère doit être disposé et apte à exécuter la mesure législative.

3.53 De façon générale, le ministère a déclaré que les pénalités prévues par les différentes mesures législatives seraient des moyens de dissuasion adéquats si elles étaient appliquées. Il a aussi précisé que la plupart des cas de non-respect de mesures législatives sont traités de façon progressive et résolus avant d'en arriver à une poursuite judiciaire comme dernière option. Cependant, dans les deux cas où nous savons qu'une poursuite judiciaire est devenue la dernière option possible pour assurer le respect d'une mesure législative, les résultats n'ont pas été concluants.

3.54 Dans un cas récent, un agriculteur refusait de produire les certificats exigés pour montrer qu'il avait planté des pommes de terre de semence, contrairement aux exigences de la *Loi sur l'éradication des maladies des pommes de terre* et de son règlement. La situation s'est répétée durant plusieurs années. D'autres recours ont été tentés, mais

sans succès. Cependant, le ministère de la Justice estimait qu'il ne pouvait intenter une poursuite à moins d'obtenir de nombreuses preuves, plus qu'il n'était possible d'en produire dans les circonstances. On ne peut dire si le problème découle du libellé de la loi ou d'autre chose. Quoi qu'il en soit, l'incapacité ou le refus d'exécuter la loi laisse entendre aux producteurs qu'il n'est peut-être pas nécessaire de s'y conformer, puisque la menace de pénalité est une menace vide.

3.55 La *Loi sur la protection de la couche arable* semble susciter encore plus de problèmes sur le plan de son exécution. Tout d'abord, le ministère considère que le montant des amendes est insuffisant. L'amende minimale est de 120 $ seulement, l'équivalent d'un chargement de terre arable environ. Pour ce qui est de l'exécution de la loi, la direction est allée jusqu'à embaucher à grands frais des enquêteurs privés pour recueillir des preuves dans les cas de non-respect. Or, pour diverses raisons, dont il est question à l'annexe du présent chapitre, on n'a pas réussi à monter une cause suffisamment solide pour convaincre le procureur de la Couronne d'intenter une poursuite en vertu de la mesure législative. La direction a noté des cas répétés de non-respect parmi certains producteurs de terre arable, ce qui n'est pas étonnant. Les représentants de la direction ont aussi constaté un certain dérapage dans le nombre de permis délivrés, ce qu'ils attribuent à une exécution de la loi déficiente.

Recommandation

3.56 Nous avons recommandé que le ministère, en collaboration avec le ministère de la Justice, apporte tout changement nécessaire visant à faciliter l'exécution future de toutes les mesures législatives dont il a la responsabilité. Il pourrait s'agir de renforcer ou d'augmenter les pénalités administratives telles que les amendes, d'employer différentes techniques de collecte de preuves ou de proposer des modifications législatives.

Évaluation des mesures législatives examinées

3.57 Selon le personnel de la Direction de la pomme de terre et de l'horticulture, la *Loi sur l'inspection des ruchers* vise avant tout à faire en sorte que les apiculteurs du Nouveau-Brunswick soient inscrits et à empêcher que les maladies et les parasites des abeilles n'entrent ou ne se répandent dans la province. Au cours de notre examen, on nous a dit qu'entre 33 % et 60 % des apiculteurs actifs du Nouveau-Brunswick sont inscrits au registre provincial. De plus, nous avons constaté que les abeilles font rarement l'objet d'inspections générales dans la province et que les abeilles importées dans la province ne font pas l'objet d'une vérification du certificat qui doit les accompagner. En conséquence, nous sommes d'avis que les buts de la mesure législative ne sont pas atteints. Le personnel de la direction a expliqué que la mesure n'est pas une priorité comparativement à d'autres mesures mises en application par le ministère. Les ressources affectées à sa mise en application sont donc peu nombreuses.

3.58 Selon le personnel de la Direction des ressources des terres agricoles, le principal objet de la *Loi sur la protection de la couche arable* est de protéger les terres agricoles contre la dégradation qu'entraîne l'enlèvement de la couche arable. Comme il est discuté dans l'annexe du présent chapitre, pour diverses raisons, l'objet de la mesure n'est pas réalisé. Une raison majeure est que le cadre établi par la mesure législative n'est pas applicable.

3.59 Selon le personnel de la Direction des ressources des terres agricoles, le principal objet de la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* est de permettre aux agriculteurs de vaquer à leurs activités agricoles sans restrictions injustifiées imposées par des arrêtés locaux et de protéger les terres agricoles contre l'étalement urbain. D'autres dispositions et modifications législatives qui devaient être élaborées en même temps que la mesure n'ont pas encore été promulguées, de sorte qu'il n'y a actuellement aucune protection législative des terres agricoles, et l'objet de la mesure n'est pas réalisé.

3.60 Les trois autres mesures législatives que nous avons examinées, soit le *Règlement sur les prêts aux agriculteurs débutants* afférent à la *Loi sur l'aménagement agricole*, la *Loi sur l'élevage du bétail* et la *Loi sur l'éradication des maladies des pommes de terre* atteignent leur objectif.

3.61 Par contre, la portée de la *Loi sur l'élevage du bétail* est très limitée. En mars 2000, cinq nouveaux élevages de bétail ont reçu une licence en vertu de la loi. Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, il existait environ 1 500 élevages de bétail, qui sont actuellement exemptés des conditions de la loi et du règlement. Avec le temps, pour que le ministère puisse réellement réaliser l'objet de la mesure législative, il faudrait qu'un pourcentage plus élevé d'élevages de bétail soit visé par les exigences en matière de licence. Nous sommes d'avis que le ministère devrait envisager de recommander au gouvernement d'élargir la portée de la mesure.

Recommandations

3.62 Nous avons recommandé que des mesures appropriées soient prises pour améliorer l'efficacité de la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole* afin que la loi atteigne son but de permettre aux agriculteurs de vaquer à leurs activités agricoles sans restrictions indues et de protéger le territoire agricole contre l'étalement urbain. Pour y parvenir, il faudra améliorer la planification de l'utilisation des terres rurales en général, et non se limiter à apporter des modifications à la loi et à ses règlements.

3.63 Nous avons recommandé que le ministère détermine si la mesure législative à l'appui de l'industrie de l'apiculture du Nouveau-Brunswick demeure nécessaire et qu'il présente au gouvernement des recommandations pertinentes concernant la *Loi sur l'inspection des ruchers* et ses règlements.

3.64 Nous avons recommandé que le ministère élabore une solution de remplacement réaliste à l'actuelle *Loi sur la protection de la couche arable* et à ses règlements afin de mieux réaliser l'objet de la loi. La solution de remplacement devrait être soumise au gouvernement aux fins d'étude. Si une solution de remplacement réaliste ne peut être élaborée à court terme, le ministère devrait sérieusement envisager de recommander au gouvernement de suspendre la loi et le règlement en attendant l'élaboration d'une telle solution de remplacement.

3.65 Nous avons recommandé que le ministère envisage d'étendre la portée de la *Loi sur l'élevage du bétail* à un plus grand nombre d'élevages et fournisse au gouvernement les recommandations qu'il juge pertinentes.

Conclusion

3.66 Les objectifs de notre examen du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural étaient les suivants :

Déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés sont instaurés pour :

- *assurer le respect des mesures législatives;*
- *mesurer l'efficacité des mesures législatives et en faire rapport;*
- *faire en sorte que les ressources affectées à la mise en application des mesures législatives sont gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.*

3.67 Nous tenons à formuler les conclusions qui suivent en rapport avec les objectifs mentionnés.

- À notre avis, le ministère fait des efforts raisonnables pour s'acquitter des fonctions que lui confèrent les mesures législatives. Cependant, le projet de rationalisation en cours au ministère accroît le risque que les ressources soient insuffisantes pour assurer dans l'avenir la réalisation des activités administratives prescrites par les mesures législatives.

- Pour les diverses raisons discutées dans le présent chapitre, le respect des mesures législatives que nous avons étudiées varie beaucoup. Ainsi, l'exécution des mesures pose problème, et cela est dû dans certains cas à des mesures mal rédigées qui ne semblent pas applicables sur le plan juridique (par exemple, la *Loi sur la protection de la couche arable*).

- Nous croyons que la mesure des résultats et le rapport du succès à l'Assemblée législative sur l'atteinte des objectifs législatifs visés devraient être améliorés. Pour y parvenir, il faudrait notamment faire en sorte que l'objet de chaque mesure législative soit clairement consigné. Il serait important également de périodiquement réviser et mettre à jour chaque mesure législative

dont le ministère a la responsabilité pour s'assurer qu'elle demeure actuelle et pertinente. D'autres mesures à prendre seraient entre autres de fournir un rapport régulier à l'Assemblée législative sur l'efficacité législative et d'améliorer le rapport sur le rendement concernant les activités administratives dans le rapport annuel du ministère.

- À notre avis, seulement trois des six mesures législatives que nous avons examinées réussissent actuellement à réaliser leur objet, à savoir le *Règlement sur les prêts aux agriculteurs débutants* afférent à la *Loi sur l'aménagement agricole*, la *Loi sur l'élevage du bétail* et *Loi sur l'éradication des maladies des pommes de terre*. La *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole*, la *Loi sur l'inspection des ruchers* et la *Loi sur la protection de la couche arable* ne semblent pas réussir à réaliser leur objet.

- Nous n'avons rien constaté au cours de notre examen qui nous inciterait à croire que les ressources affectées à la mise en application des mesures législatives ne sont pas gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficience.

Réponses des ministères

3.68 Après la réalisation de notre travail, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a pris le relais pour la responsabilité de la mise en application de la Loi sur la protection de la couche arable. Le ministère a formulé les commentaires suivants au sujet de nos observations et recommandations :

> *Le ministère est d'accord avec votre affirmation selon laquelle la loi ne réalise pas son objet à l'heure actuelle. Nous sommes également d'accord avec votre recommandation voulant que nous élaborions et présentions au gouvernement une solution de rechange viable à l'actuelle* Loi sur la protection de la couche arable *et à son règlement. Les recommandations que vous formulez dans votre rapport seront soigneusement prises en considération dans l'élaboration d'une nouvelle approche.* [Traduction.]

3.69 Le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture a répondu positivement à nos recommandations.

Annexe - Loi sur la protection de la couche arable

La *Loi sur la protection de la couche arable* a été promulguée en 1995, et le *Règlement 95-66* a également été déposé en 1995. Au moment de notre examen, l'application de la mesure législative était la responsabilité de la Direction des ressources des terres agricoles du ministère. D'après ce que nous comprenons, la mise en application de la *Loi sur la protection de la couche arable* et du *Règlement 95-66* a été transférée au nouveau ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux le 1er avril 2000. Les conséquences sur le statut juridique des permis d'enlèvement de la couche arable délivrés par le ministère après cette date ne sont pas claires, puisque ces permis portent la signature d'un représentant du ministre de l'Agriculture et de l'Aménagement rural.

Des représentants de la Direction des ressources des terres agricoles ont indiqué que l'objet de la mesure législative est de protéger les terres agricoles contre la dégradation entraînée par l'enlèvement de la couche arable. Ils ont aussi précisé que le ministère de l'Environnement voit la mesure comme un moyen de protéger les cours d'eau.

La Direction des ressources des terres agricoles a déclaré que l'objet de la mesure législative ne peut être réalisé selon le libellé actuel de la loi et du règlement. Dans les faits, l'approche prescrite par la mesure législative ne fonctionne pas. La mesure s'est avérée difficile à appliquer et à exécuter de façon équitable. Il s'ensuit que l'efficacité globale de la mesure est très limitée. De plus, la mesure crée dans le public des attentes qui ne peuvent être satisfaites, ce qui porte atteinte à la capacité du gouvernement de réglementer l'enlèvement de la couche arable.

La mesure législative et sa mise en application soulèvent plusieurs préoccupations.

- La mesure législative permet d'enlever la couche arable sur un maximum de 5 % de la superficie totale d'une parcelle qui a été utilisée pour la production agricole au cours des vingt dernières années. Sur le plan de la surveillance et de l'exécution, il est difficile de recueillir des preuves sur l'utilisation agricole de la terre au cours des vingt dernières années. Il est également difficile d'établir la superficie qui a été cultivée.

- La « règle du 5 % » soulève également une question d'équité. Un nombre important de producteurs de terre arable ont acheté et utilisé des parcelles de terrain dans le seul but d'en enlever la couche arable. À l'entrée en vigueur de la loi, ces producteurs se sont retrouvés dans une situation où ils ne pouvaient plus utiliser le terrain dans le but pour lequel ils l'avaient acheté. Dans deux ou trois cas, cela a mené à l'abandon d'exploitations viables.

- Permettre l'enlèvement de la couche arable sur aussi peu que 5 % de la superficie d'une parcelle de terre agricole résulte dans la dégradation d'une partie du terrain, ce qui ne semble pas compatible avec l'objet de la mesure législative.

- Le ministère a eu beaucoup de difficulté à établir légalement qu'il y a eu enlèvement de la couche arable en vertu de la définition de « couche arable » consignée dans la loi. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles aucune poursuite n'a été intentée pour non-respect de cette loi. Les autres raisons ont trait à l'établissement juridique des limites des biens-fonds.

- Dans certains cas, le ministère a eu de la difficulté à déterminer si les propositions visant certains projets étaient légitimes (p. ex. aménagement de chemins privés, chantiers de construction, culture de la canneberge, etc.). Dans ces cas, l'enlèvement de la couche arable n'est pas visé par la mesure législative, une échappatoire importante dont il a été abusé, de l'avis de la direction.

- Le personnel d'inspection désigné par la loi fait partie du personnel régional du ministère. Pour la plupart, il s'agit de spécialistes agricoles qui n'ont aucune expérience à titre d'inspecteur. De plus, comme ils sont en faveur de l'industrie agricole, il leur est difficile, selon eux, d'exécuter la loi de façon impartiale. L'emploi d'inspecteurs expérimentés et indépendants pourrait être bénéfique à l'avenir.

- La mesure législative actuelle exige un engagement de ressources beaucoup plus important qu'il n'est possible de le faire pour l'instant. De façon générale, la direction estime ne pas avoir suffisamment de personnel pour bien mettre en application, surveiller et exécuter les dispositions de la loi. En revanche, elle ne recommande pas l'ajout de ressources tant que l'efficacité de la loi n'est pas améliorée.

- Étant donné les ressources humaines limitées qui peuvent consacrer du temps à l'application de la loi, la direction concentre la majorité de ses efforts sur le traitement en temps opportun des demandes de permis qui sont reçues. Elle ne pense toutefois pas avoir particulièrement bien réussi à inciter les producteurs de terre arable à obtenir des permis. Le nombre de titulaires de permis diminue graduellement. De l'avis de la direction, la situation découle de l'incapacité du ministère de gagner des poursuites en vertu de la loi.

- La direction fait peu en matière de surveillance proactive pour repérer les cas de non-respect. Elle dépend des plaintes du public, des organisations agricoles et d'autres producteurs de terre arable. Cela a contribué à l'inefficacité de la loi et à son application inéquitable.

- La direction considère que les amendes imposées pour le non-respect de la mesure législative sont insuffisantes. L'amende minimale est de 120 $, soit la valeur d'un chargement de terre arable environ.

- En ce qui concerne l'exécution, la direction est allée jusqu'à embaucher des enquêteurs privés pour recueillir des preuves de non-respect de la loi. Ceux-ci n'ont toutefois pas réussi à monter une cause suffisamment solide pour convaincre le procureur de la Couronne d'intenter une poursuite en vertu de la loi. La direction a noté des cas répétés de non-respect parmi certains producteurs de terre arable, ce qui n'est pas surprenant.

- Recueillir des preuves coûte cher. Le personnel de la direction a signalé que les coûts peuvent atteindre les 5 000 $ s'il faut qu'un enquêteur témoigne en cour.

Les rétroactions des intervenants en rapport avec la mesure législative sont systématiquement négatives.

- Le grand public pense que la mesure législative permet au ministère d'arrêter l'enlèvement de la couche arable en toutes circonstances. Or, l'incapacité du ministère de satisfaire à de telles attentes a engendré des conflits, et il arrive que le personnel passe des heures à expliquer pourquoi ils ne peuvent prendre de mesures contre un entrepreneur en particulier. Bon nombre des plaintes et des

appels n'ont rien à voir avec les terres agricoles. Des considérations esthétiques, des chicanes de voisins, le bruit et la poussière sont des motifs de plainte courants, et aucun de ces aspects n'est visé par la mesure législative.

- Les producteurs de terre arable estiment que le gouvernement s'ingère dans leurs affaires, qu'ils sont propriétaires de leurs terres et qu'ils peuvent en faire ce qu'ils veulent. Certains producteurs sont mécontents du fait qu'ils observent les règles alors que d'autres ne les observent pas. Les membres de la New Brunswick Horticultural Trades Association, dont certains sont des producteurs de terre arable, sont très proactifs. Sinon, l'industrie fait preuve de peu d'intérêt à l'égard de la question.

- Les agriculteurs et les organisations agricoles estiment que le ministère ne protège pas efficacement les terres agricoles contre l'enlèvement de la couche arable.

La direction tente activement d'améliorer la réalisation de l'objet de la mesure législative. Elle a élaboré deux propositions de remplacement visant à améliorer l'efficacité de la loi. La première proposition prévoit une réorientation majeure de l'approche prise pour tenter de limiter l'enlèvement de la couche arable des terres agricoles. Il serait interdit d'enlever la couche arable partout dans la province. Des exemptions seraient ensuite accordées pour toutes les parcelles, à l'exception des terres inscrites en vertu de la *Loi sur l'aménagement et la protection du territoire agricole*. Comme deuxième solution, la direction recommande de suspendre la loi actuelle et d'entreprendre de vastes consultations auprès des intervenants afin de déterminer la nécessité de contrôler l'enlèvement de la couche arable et de voir si une mesure législative est l'instrument qui convient le mieux pour atteindre le but visé. Nos croyons comprendre que ces propositions n'ont pas encore dépassé l'étape du ministère en raison des préoccupations du ministère de la Justice relatives à l'approche proposée.

Chapitre 4
Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et ministère de la Santé et du Mieux-être
Qualité de l'eau des puits domestiques

Contenu

Contexte 43
Étendue 44
Résumé des résultats 45
Communication des exigences réglementaires 46
Surveillance et rapport sur la conformité 58
Exécution des règlements 70
Examen des règlements 75
Mesure et rapport de l'efficacité des programmes 79
Indicateurs du rendement relatifs à l'eau des puits domestiques 82

Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et ministère de la Santé et du Mieux-être
Qualité de l'eau des puits domestiques

Contexte

4.1 Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. La catastrophe attribuable à la qualité de l'eau survenue récemment à Walkerton en Ontario illustre à quel point la contamination par des bactéries telles que la bactérie *E. coli* et les coliformes peuvent entraîner des risques graves pour la santé et même la mort. Bien que Walkerton soit alimenté par un système d'approvisionnement en eau municipal, les puits domestiques courent les mêmes risques. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite municipalité ou dans une région rurale dépend d'un puits domestique pour son approvisionnement principal en eau. Environ 2 500 nouveaux puits sont forés chaque année. La plupart des gens s'attendent à ce que leur puits fournisse de l'eau d'excellente qualité.

4.2 Comme notre bureau s'intéresse aux thèmes de la sécurité publique et de l'environnement, nous avons jugé important de traiter quelques aspects de la qualité de l'eau domestique dans la province. À notre avis, le gouvernement doit montrer, pour assurer la sécurité de la population du Nouveau-Brunswick, que les gens et les organisations respectent les normes de sécurité et les règlements établis pour la province. Dans une telle optique, notre bureau s'est intéressé à quelques aspects de la sécurité des puits domestiques en matière de qualité de l'eau. Nous avons entrepris une vérification d'optimisation des ressources en septembre 1999. Cette vérification était à peu près terminée en juillet 2000.

4.3 La *Loi sur l'assainissement de l'eau* est l'une des mesures qui permet au gouvernement du Nouveau-Brunswick d'établir des règlements et des normes de sécurité. Deux règlements qui visent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui s'approvisionnent en eau à un puits domestique nouvellement foré sont le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*.

4.4 Le *Règlement sur les puits d'eau*, mis en application par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux seulement, oblige les entrepreneurs de forage de puits, les foreurs de puits et les creuseurs de puits à détenir un permis. Le règlement contient un ensemble détaillé de normes à respecter durant le forage et la construction des puits et précise les distances à observer entre l'emplacement du puits et les structures et les sources potentielles de contamination telles que les fosses septiques et les décharges contrôlées. Le règlement exige des entrepreneurs, des foreurs et des creuseurs de puits qu'ils remplissent un rapport de forage détaillé, lequel fournit de l'information utile au ministère.

4.5 Le *Règlement sur l'eau potable*, mis en application conjointement par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et par le ministère de la Santé et du Mieux-être, exige des entrepreneurs, des foreurs et des creuseurs de puits qu'ils fixent une marque d'identification de puits en métal prénumérotée à tout nouveau puits. Il exige également que les entrepreneurs, les foreurs et les creuseurs de puits vendent aux propriétaires des puits un « bon » qui leur donne droit à une analyse complète d'un échantillon de l'eau de leur puits. Le propriétaire d'un puits nouvellement foré doit en faire analyser l'eau dans les 12 mois suivant la construction du puits. Le Laboratoire des services analytiques du ministère de l'Environnement effectue pour les propriétaires une analyse bactériologique et chimique complète de la qualité de l'eau. Le laboratoire envoie les résultats au ministère de la Santé et du Mieux-être, où ils sont comparés aux Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada et aux limites acceptables pour la santé du Nouveau-Brunswick. Le ministère de la Santé et du Mieux-être informe à son tour le propriétaire du puits domestique des résultats d'analyse de l'eau.

Étendue

4.6 Les trois objectifs de vérification de cette mission étaient les suivants :

- Déterminer si le gouvernement a mis en place des systèmes et des méthodes qui assurent la conformité au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable* afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* en ce qui concerne les puits privés.

- Déterminer si des procédures satisfaisantes sont établies pour mesurer l'efficacité du *Règlement sur les puits d'eau* et du

Règlement sur l'eau potable en ce qui concerne les puits privés, et en faire rapport.

- Déterminer si les indicateurs du rendement du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux visent de façon adéquate la protection des ressources en eau des personnes qui s'approvisionnent à un puits privé.

4.7 Nous avons élaboré six critères pour nous aider à déterminer si les objectifs sont atteints. Les observations du présent chapitre sont articulées autour de ces critères.

4.8 L'étape de la planification initiale de notre vérification a surtout consisté à examiner la documentation et à interviewer des membres du personnel du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et du ministère de la Santé et du Mieux-être. À la lumière de l'information examinée, nous avons établi les objectifs de vérification énoncés ci-dessus. Nous avons ensuite élaboré des critères qui ont servi de fondement ou de normes pour notre examen.

4.9 Durant l'étape de la réalisation, nous avons obtenu des éléments probants en effectuant des contrôles par sondages détaillés au Laboratoire des services analytiques du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et dans cinq bureaux de santé régionaux du ministère de la Santé et du Mieux-être. Nous avons effectué des contrôles par sondages approfondis au bureau central du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Nous avons poursuivi notre vérification en interviewant des membres du personnel et en consultant d'autres documents. Nous avons utilisé toutes les informations recueillies pour appuyer les constatations, les conclusions et les recommandations que nous présentons dans le chapitre.

Résumé des résultats

4.10 Les exigences du *Règlement sur l'eau potable* sont mal comprises au ministère de la Santé et du Mieux-être. Ni le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, ni le ministère de la Santé et du Mieux-être n'observent certains aspects de ce règlement ni le *Règlement sur les puits d'eau*. De plus, ces exigences ne sont pas clairement communiquées aux entrepreneurs, aux foreurs et aux propriétaires de puits. En particulier, nous avons constaté que, souvent, les propriétaires ne savent pas qu'ils sont censés faire analyser leur eau, bien qu'ils paient pour le service. À l'heure actuelle, le gouvernement n'applique pas les règlements aux puits creusés, malgré les risques accrus que présentent de telles sources d'eau.

4.11 Nous avons découvert que, dans de nombreux cas, les propriétaires étaient informés des résultats de l'analyse bien après la limite de trois jours ouvrables établie dans le règlement. Les rapports de laboratoire envoyés aux propriétaires sont techniques et compliqués, et donc difficiles à comprendre et à interpréter. Bien que le ministère de la

Santé et du Mieux-être considère que l'eau n'est pas potable s'il y a présence de coliformes, seulement deux des cinq bureaux régionaux que nous avons visités recommandaient clairement au propriétaire de faire bouillir l'eau avant de la boire.

4.12 Au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, il y a seulement un inspecteur qualifié dans la province pour surveiller tous les aspects du programme des puits d'eau domestiques. Le ministère n'a aucun rapport d'inspection des activités de forage visant les quelque 7 500 nouveaux puits forés au cours des trois dernières années.

4.13 À notre avis, le mécanisme d'exécution du gouvernement n'est pas adéquat pour assurer la conformité au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable* par toutes les parties concernées. Au cours des trois dernières années, seulement deux poursuites ont été intentées contre des entrepreneurs de forage de puits et des foreurs de puits, et aucune contre des creuseurs de puits ou des propriétaires de nouveaux puits. Les procédures du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux en matière d'exécution sont informelles, incohérentes et mal documentées.

4.14 Le gouvernement n'a mis en place aucun processus pour assurer une révision régulière des règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau*. Certains aspects des règlements ont besoin d'attention. En particulier, nous nous préoccupons du fait qu'une analyse régulière n'est pas exigée pour les puits domestiques qui approvisionnent de nombreuses personnes (parcs de maisons mobiles, terrains de camping, églises et attractions touristiques).

4.15 Les informations communiquées par le gouvernement ne sont pas suffisantes pour dire si les règlements permettent d'atteindre les résultats escomptés. Certaines informations communiquées sont inexactes.

4.16 Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux n'a pas établi d'indicateurs du rendement ayant trait à la protection des ressources en eau des personnes qui s'approvisionnent à un puits domestique.

Communication des exigences réglementaires

4.17 Notre premier critère était le suivant :

> *Le gouvernement doit avoir en place des mécanismes adéquats pour communiquer aux parties concernées les exigences réglementaires énoncées dans le* Règlement sur les puits d'eau *et dans le* Règlement sur l'eau potable.

4.18 À notre avis, la mise en œuvre réussie d'un règlement exige entre autres que toutes les parties concernées soient bien renseignées sur

leurs responsabilités en vertu du règlement en question. Nous avons effectué un travail de vérification pour déterminer si le gouvernement avait mis en place des mécanismes permettant de bien renseigner toutes les parties, c'est-à-dire le personnel des ministères, les entrepreneurs de forage de puits, les foreurs de puits, les creuseurs de puits et les propriétaires. À notre avis, il est important que le personnel ait une bonne connaissance pratique des règlements ayant trait aux programmes dont il est chargé. Nous avons également cherché à savoir si des procédures avaient été mises en place pour communiquer au public de façon efficace les principales exigences réglementaires. Pour ce faire, nous avons mené une enquête téléphonique au cours de laquelle nous avons communiqué avec 83 propriétaires qui avaient fait forer ou modifier un puits au cours des trois dernières années. Nous avons interviewé ces propriétaires pour, entre autres, déterminer quelles étaient leur compréhension du programme des puits d'eau domestiques et leurs connaissances générales sur les exigences réglementaires. Nous avons également interviewé des membres du bureau de direction de l'Association du Nouveau-Brunswick des eaux souterraines. Cette association regroupe des entrepreneurs de forage de puits et des foreurs titulaires d'un permis de la province.

Personnel du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.19 Nous avons déterminé que la Section de la planification de l'environnement et la Section des services analytiques sont chargées d'assumer la majorité des responsabilités du ministère établies dans le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. En ce qui concerne les puits domestiques nouvellement forés, la Section de la planification de l'environnement voit à divers problèmes en matière de qualité et de quantité d'eau, délivre les permis de foreur de puits et d'entrepreneur de forage de puits, tient une base de données sur les puits et fournit les marques d'identification aux foreurs de puits. La Section des services analytiques effectue une analyse bactériologique et chimique complète des échantillons d'eau et envoie les résultats au ministère de la Santé et du Mieux-être. L'analyse permet de déceler la présence d'un large éventail de contaminants possibles, dont les coliformes totaux, la bactérie *E. coli*, le plomb, l'arsenic, le sélénium et le chrome.

4.20 À la lumière de nos entrevues avec le personnel du ministère, nous avons déterminé qu'il n'y a en place aucune procédure officielle pour faire en sorte que le personnel ait une connaissance suffisante des exigences réglementaires. Lorsque de nouveaux postes sont remplis, aucun manuel de formation comprenant de l'information sur les programmes dont le personnel est chargé n'est remis aux nouveaux employés. Nous avons déterminé, à la suite des diverses entrevues que nous avons menées, que, jusqu'à tout récemment, les plans de travail et les évaluations du rendement ne requéraient pas des membres du personnel qu'ils connaissent les règlements applicables. La direction nous a informés qu'elle évalue maintenant ces connaissances chez certains employés.

4.21 La majorité des membres du personnel du ministère ont une approche concrète, traitant les questions relatives aux règlements de façon quotidienne. Cela indique au moins que la majorité a effectivement une connaissance suffisante des règlements. Toutefois, l'absence d'une procédure officielle pour veiller à ce que le personnel embauché dans de nouveaux postes ait une connaissance suffisante de ses responsabilités réglementaires nous préoccupe.

Recommandations

4.22 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux s'assure que le nouveau personnel reçoive une formation suffisante sur les responsabilités réglementaires.

4.23 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux intègre aux plans de travail et aux évaluations du rendement de tous les employés la connaissance des exigences réglementaires ayant trait au ministère.

Réponse du ministère

4.24 *Le ministère s'assurera que les nouveaux employés embauchés à qui sont confiées des responsabilités réglementaires en matière de puits d'eau et d'eau potable reçoivent une formation adéquate.*

4.25 *Pour les employés qui s'occupent de l'exécution des exigences réglementaires, le ministère s'assurera que la connaissance de ces exigences fait partie de leurs plans de travail et de leurs évaluations du rendement.* [Traduction.]

4.26 L'un des aspects qui a particulièrement retenu notre attention est la communication des résultats d'analyse aux propriétaires. Bien que le règlement dise clairement que la communication avec le propriétaire est la responsabilité du ministère de la Santé et du Mieux-être, nous avons constaté que le laboratoire envoie à tous les propriétaires une copie par la poste des résultats d'analyse. Nous avons d'abord pensé que le personnel du laboratoire n'était pas au courant des exigences du règlement. Cependant, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux nous a informés que le laboratoire envoie aussi une copie des résultats d'analyse aux propriétaires en raison d'une entente officieuse avec le ministère de la Santé et du Mieux-être. Comme la copie du rapport de laboratoire envoyée au ministère de la Santé et du Mieux-être (et ensuite postée aux propriétaires) est une télécopie, les deux ministères ont pensé qu'il serait plus facile pour les propriétaires de lire l'original. Comme la copie vient du laboratoire, celui-ci a consenti à envoyer le document aux propriétaires.

4.27 Comme le ministère de la Santé et du Mieux-être envoie lui aussi les résultats d'analyse, les propriétaires reçoivent ces résultats des deux ministères. À notre avis, une telle situation pourrait mêler le propriétaire. Il s'agit, de plus, d'une répétition de services qui donne lieu à des coûts administratifs et postaux excédentaires pour le gouvernement.

Personnel du ministère de la Santé et du Mieux-être

4.28 Nous avons déterminé au cours de notre vérification que la majeure partie des responsabilités du ministère établies par le *Règlement sur l'eau potable* sont assumées par le bureau central et par les bureaux de santé régionaux. Les principales responsabilités du ministère de la Santé et du Mieux-être en vertu du règlement sont les suivantes :

> *5(4) Si l'analyse d'un échantillon de l'eau d'un puits visé au paragraphe (1) ou (2) établit que l'eau ne comporte aucun risque important pour la santé*[1]*, le ministre de la Santé et du Mieux-être doit envoyer par courrier normal une lettre informant le propriétaire du puits des résultats de l'analyse.*
>
> *5(5) Si l'analyse d'un échantillon de l'eau d'un puits visé au paragraphe (1) ou (2) établit que l'eau comporte un risque important pour la santé, le ministre de la Santé et du Mieux-être doit, dans les trois jours ouvrables après la réception des résultats de l'analyse, envoyer par courrier affranchi et recommandé une lettre informant le propriétaire du puits des résultats*

4.29 D'après notre interprétation de cet aspect du règlement, le ministère a non seulement la responsabilité d'informer les propriétaires de puits domestiques des résultats de l'analyse des échantillons d'eau, mais aussi de s'assurer que les propriétaires comprennent l'information fournie pour qu'ils soient en mesure de prendre des décisions éclairées concernant la qualité de leur eau.

4.30 Une partie importante de notre travail de vérification a consisté à nous rendre dans cinq bureaux de santé régionaux de la province. L'un de nos buts était de déterminer le niveau de connaissance du personnel concernant le règlement et de voir s'il respectait les exigences. À partir des entrevues que nous avons menées, nous avons déterminé que le ministère de la Santé et du Mieux-être n'a mis en place aucune procédure officielle pour s'assurer que le personnel a une connaissance suffisante de la réglementation visant les programmes dont il est responsable.

4.31 En général, nous avons constaté que le personnel régional a une connaissance pratique très médiocre du Règlement sur l'eau potable. Dans tous les bureaux régionaux que nous avons visités sauf un, les

---

1. Pour tous les paramètres autres que les paramètres de nature surtout esthétique, le ministère de la Santé et du Mieux-être a déterminé qu'un « risque important pour la santé » est essentiellement toute concentration dépassant les limites acceptables pour la santé, selon les Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada. Il semble que le ministère fasse toutefois quelques exceptions dans le cas de certaines substances inorganiques comme le manganèse, dont la présence ne touche que l'apparence de l'eau.

directeurs régionaux, les gestionnaires d'équipes régionales et les inspecteurs ne connaissaient pas certaines des exigences réglementaires, dont l'obligation pour le ministère d'informer les propriétaires de puits domestiques des résultats d'analyse dans les trois jours ouvrables par courrier affranchi et recommandé si les résultats comportent un « risque important pour la santé ».

Obligation d'informer les propriétaires

4.32 Tandis que la plupart des membres du personnel régional savaient que le ministère de la Santé et du Mieux-être doit informer les propriétaires des résultats d'analyse concernant la contamination bactériologique (*E. coli* et coliformes), tous ne savaient pas que le ministère doit également informer les propriétaires des résultats d'analyse visant à déceler la présence de substances inorganiques (p.ex. plomb, arsenic). Dans deux des régions où nous nous sommes rendus, plusieurs inspecteurs ne communiquaient pas avec les propriétaires dont les résultats d'analyse dépassaient les limites acceptables pour la santé pour de tels paramètres inorganiques. Ils étaient sous l'impression que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux était chargé de le faire. Dans une région, le propriétaire d'un logement locatif dont les résultats d'analyse avaient montré en novembre 1998 des concentrations inacceptables d'arsenic, de chlorure, de sélénium et de sodium n'a pas reçu les résultats du bureau de santé régional avant notre visite de vérification. Le logement locatif était alors occupé par une femme et ses jeunes enfants. Dans une autre région, les inspecteurs nous ont admis qu'ils ne font « rien » pour informer les propriétaires des résultats d'analyse qui montrent la présence de substances inorganiques.

Obligation d'informer les propriétaires dans les trois jours

4.33 Très peu de membres parmi le personnel régional savaient que les résultats d'analyse comportant un « risque important pour la santé » devaient être communiqués dans un délai prescrit. Aucun des bureaux régionaux que nous avons visités n'avait mis en place une procédure officielle concernant la communication des résultats d'analyse. Des directeurs régionaux ont déclaré qu'ils transmettent de l'information aux inspecteurs au cours de réunions du personnel pour tenter de « diffuser les résultats des analyses bactériologiques le plus tôt possible, dans les deux à trois jours habituellement », d'autres laissent la question à la discrétion des inspecteurs. Notre vérification a révélé que, dans de nombreux cas, les propriétaires étaient informés des résultats d'analyse bien après trois jours ouvrables.

Obligation d'informer les propriétaires par courrier recommandé

4.34 Dans tous les bureaux régionaux que nous avons vérifiés, les propriétaires sont informés des résultats par la poste ordinaire, par télécopieur ou par téléphone. Le personnel d'un seul bureau savait qu'il fallait informer les propriétaires par courrier recommandé de tout résultat d'analyse comportant un risque important pour la santé. Aucune des régions ne l'a jamais fait. Le personnel estime qu'il serait coûteux et peu pratique de le faire.

4.35 Des membres du personnel ont déclaré que, le courrier recommandé prenant parfois plus de temps à atteindre son destinataire que le courrier ordinaire, il était préférable d'utiliser le courrier ordinaire. Il semble toutefois que l'intention initiale de l'envoi par courrier recommandé était la documentation adéquate du processus de communication. En d'autres termes, si une analyse montre que le propriétaire court un risque potentiel pour sa santé en consommant l'eau tirée d'un puits domestique, il est important que le ministère documente le fait qu'il a informé le propriétaire du risque. Dans la plupart des bureaux de santé régionaux, nous n'avons pas trouvé de procédure type en vigueur pour documenter la communication au propriétaire en l'absence de la preuve que constitue un envoi par courrier recommandé. De plus, aucune mesure documentaire n'a été prise pour montrer que le ministère de la Santé et du Mieux-être a l'intention de remplacer l'envoi par courrier recommandé demandé dans le règlement par un mode de communication plus efficace.

Confidentialité des résultats d'analyse

4.36 L'un des bureaux de santé régionaux contrevient clairement au règlement en ce qui a trait aux résultats d'analyse. L'article 6 du *Règlement sur l'eau potable* précise ce qui suit :

> *Les résultats de l'analyse d'un échantillon de l'eau d'un puits sont confidentiels et ne peuvent être divulgués par le Ministre, le ministre de la Santé et des Services communautaires ou toute personne employée par le ministère de l'Environnement ou le ministère de la Santé et des Services communautaires à quelqu'un d'autre que le propriétaire du puits, sauf si*
>
> *a) la personne qui en fait la demande a obtenu le consentement écrit du propriétaire, ou*
>
> *b) la divulgation est faite de façon globale et n'identifie pas le puits particulier d'où l'échantillon a été prélevé.*

4.37 Dans le cas en question, le personnel du bureau de santé régional fournit les résultats d'analyse de puits domestiques de propriétaires individuels à quiconque les demande. Les résultats sont souvent fournis à des banquiers, à des agents d'immeuble ou à d'autres ministères sans le consentement du propriétaire. Le personnel ne connaissait pas cet aspect du règlement au sujet de la confidentialité. À notre avis, cet exemple de non-respect du règlement pourrait avoir des répercussions juridiques graves pour le ministère de la Santé et du Mieux-être.

Préoccupation au sujet de l'orientation prise par la direction

4.38 Comme nous l'avons dit, le manque de connaissances d'une partie du personnel au sujet des responsabilités réglementaires du ministère nous préoccupe. Nous avons trouvé troublant de constater que des directeurs généraux et des gestionnaires d'équipe semblent très peu au courant du travail des inspecteurs en rapport avec les programmes dont ils sont chargés. Nous nous demandons si une telle situation

découle en partie de l'organisation actuelle du ministère. Bien que nous n'ayons pas fait une étude organisationnelle, nos discussions avec des membres du bureau central nous ont apprises que le ministère de la Santé et du Mieux-être n'exige pas actuellement de ses directeurs et gestionnaires qu'ils possèdent une connaissance détaillée des règlements. Selon les responsables du bureau central, les directeurs et les gestionnaires sont censés avoir une connaissance générale des programmes en vigueur et des résultats escomptés de ces programmes.

Recommandations

4.39 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être révise la procédure en vigueur pour s'assurer que le personnel connaisse les responsabilités réglementaires ayant trait au ministère.

4.40 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être intègre aux plans de travail et aux évaluations du rendement de tous les employés la connaissance des exigences réglementaires ayant trait au ministère.

Entrepreneurs de forage de puits et foreurs de puits

4.41 De nombreuses dispositions du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable* visent les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits. On exige notamment l'obtention d'un permis annuel du gouvernement provincial, l'emploi de certains matériaux pour la construction des puits, l'observation de distances prescrites pour l'emplacement du puits et la pose d'une marque d'identification sur tout puits nouvellement foré. Il est également demandé de remplir et de remettre au gouvernement un rapport de forage comportant des renseignements sur le propriétaire, des renseignements sur le débit, de l'information géologique, le numéro d'identification de la parcelle et le numéro d'identification du puits. Ce rapport de forage doit être remis au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux dans les 30 jours suivant le forage. Un « bon » détachable, qui se trouve au bas de chaque rapport, donne droit au propriétaire à l'analyse d'un échantillon d'eau au Laboratoire des services analytiques. Les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits sont tenus de vendre ces bons aux propriétaires et de remettre au ministre, en même que le rapport de forage, le droit qu'ils perçoivent du propriétaire.

4.42 À l'heure actuelle, le ministre demande 140,30 $ par bon vendu aux propriétaires, dont 100 $ sont versés aux recettes générales du gouvernement, 22 $ sont versés sous forme de remise à l'entrepreneur de forage de puits et 18,30 $ vont au gouvernement fédéral pour la TVH.

Pas d'examen menant à l'obtention du permis pour les foreurs établis

4.43 Malgré les nombreuses dispositions réglementaires en vigueur, le gouvernement provincial n'exige aucune connaissance particulière des règlements par les foreurs de puits et les entrepreneurs de forage de puits ayant obtenu leur permis provincial avant le 1er juillet 1990.

Depuis cette date, l'obtention du permis exige la réussite d'un examen pour certificat d'aptitude administré par le ministère de la Formation et du Développement d'emploi. Un volet de l'examen vérifie les connaissances sur les exigences réglementaires. Cependant, seulement 1 % environ des foreurs de puits et des entrepreneurs de forage de puits titulaires d'un permis ont un tel certificat, puisque la plupart ont obtenu leur permis provincial avant 1990.

4.44 À partir de nos entrevues avec le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et des membres du bureau de direction de l'Association du Nouveau-Brunswick des eaux souterraines, nous avons déterminé que les foreurs de puits et les entrepreneurs de forage de puits ne reçoivent pas de formation soutenue sur leurs responsabilités réglementaires. À l'entrée en vigueur du *Règlement sur l'eau potable* en 1994, le ministère de l'Environnement de l'époque avait rencontré le bureau de direction de l'association au sujet de ses responsabilités réglementaires. Depuis l'instauration du règlement, les rencontres avec l'association sont sporadiques et servent plus à résoudre des problèmes qu'à des fins éducatives.

4.45 Durant notre vérification, nous avons déterminé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux fournit de l'information aux entrepreneurs et aux foreurs selon les besoins. En d'autres termes, le ministère rencontre les entrepreneurs et les foreurs visés lorsque des problèmes surviennent. Le ministère envoie également un membre de son personnel à l'assemblée annuelle de l'Atlantic Water Well Association et est l'hôte de foires techniques pour les entrepreneurs et les foreurs intéressés.

4.46 Cependant, nous nous inquiétons du fait que les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits ne reçoivent pas d'information régulière, cohérente et écrite sur la réglementation. Il y a cinq ans, le ministère a voulu élaborer un document sur la réglementation pour éduquer les foreurs et les entrepreneurs sur la réglementation. Le document n'a jamais été terminé ni distribué. Nous sommes d'avis que l'achèvement de ce document et sa distribution à tous les entrepreneurs et foreurs de la province seraient bénéfiques. De plus, nous croyons que le ministère doit diffuser régulièrement aux entrepreneurs et aux foreurs de l'information sur la réglementation, par exemple en leur remettant une trousse d'information ou en publiant un bulletin.

Recommandation

4.47 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux fournisse régulièrement aux entrepreneurs de forage de puits et aux foreurs de puits de la documentation éducative sur leurs responsabilités en vertu des règlements.

Réponse du ministère

4.48 *Le ministère est d'avis qu'il a toujours fourni à l'association et à tous ses membres des renseignements concernant les règlements et les procédures administratives connexes. Le ministère a distribué un guide*

préliminaire aux foreurs de puits pour obtenir leurs rétroactions et il leur remet, au besoin, des renseignements concernant les exigences relatives au forage des nouveaux puits. Le ministère poursuivra le dialogue avec les foreurs de puits.

4.49 *En 2001, le ministère déterminera quels sont les besoins des foreurs et des entrepreneurs en matière de formation sur les exigences réglementaires et il explorera différentes options de formation.* [Traduction.]

Creuseurs de puits

4.50 La majorité des puits de la province sont forés par des foreurs de puits titulaires d'un permis. Il y a toutefois des endroits de la province où les conditions géologiques se prêtent mieux à des puits creusés. Comme pour les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits, de nombreuses exigences réglementaires visent les creuseurs de puits de la province. Par exemple, ils doivent être titulaires d'un permis délivré par le gouvernement provincial, remplir et remettre au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux des rapports détaillés pour chaque nouveau puits creusé, et vendre un bon pour l'analyse d'un échantillon d'eau aux propriétaires d'un nouveau puits creusé.

4.51 Depuis l'entrée en vigueur du règlement, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux n'a jamais tenté d'appliquer les exigences visant les creuseurs de puits. Le personnel nous a dit se rappeler qu'un creuseur aurait obtenu un permis il y a quelques années, mais le ministère n'exige pas actuellement des creuseurs de puits qu'ils obtiennent un permis annuel. Ce qui nous préoccupe au plus haut point cependant est le fait que le ministère n'applique pas l'obligation de vendre un bon et de faire analyser un échantillon d'eau, comme il le fait pour les propriétaires de puits forés. Et cela en dépit du fait qu'un responsable au ministère de la Santé et du Mieux-être nous déclaré que, généralement, l'eau d'un puits creusé est considérée comme non potable jusqu'à preuve du contraire.

Recommandation

4.52 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux commence à exiger que les creuseurs de puits soient titulaires d'un permis et à les renseigner sur leurs obligations réglementaires.

Réponse du ministère

4.53 *Le ministère consent à exécuter le Règlement sur l'eau potable, en particulier en ce qui a trait aux dispositions relatives aux creuseurs de puits, et il exécutera les exigences en matière de permis établies dans les règlements par l'entremise de la Direction des services régionaux et de l'exécution.*

4.54 *En 2001, le ministère déterminera quels sont les besoins des creuseurs de puits en matière de formation sur les responsabilités réglementaires et il explorera différentes options de formation.* [Traduction.]

Propriétaires de puits domestiques

4.55 Les propriétaires d'un nouveau puits domestique foré sont uniquement tenus de payer pour un bon et d'envoyer un échantillon d'eau à analyser au Laboratoire des services analytiques de la province. Étant donné les risques potentiellement graves qu'une source d'eau contaminée peut avoir pour la santé et vu l'orientation établie dans le règlement, nous estimons important de déterminer quelles pratiques sont en place pour renseigner les propriétaires sur les exigences réglementaires.

4.56 À la mise en vigueur du *Règlement sur l'eau potable* en 1994, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a mené une campagne de publicité dans les médias à l'échelle de la province pour renseigner les propriétaires de puits domestiques sur l'importance de faire analyser leur eau et sur leur obligation de le faire. Une autre campagne de publicité dans les médias a été lancée en 1996. Les campagnes ont consisté à placer des annonces à la radio et dans les journaux une fois dans toute la province. Le ministère estime que la couverture n'a pas été suffisante pour l'argent dépensé et que les annonces n'ont peut-être pas joint le public cible.

4.57 Depuis 1996, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, de concert avec l'Association du Nouveau-Brunswick des eaux souterraines, a rédigé des « fiches d'information » sur l'analyse de l'eau. Ces fiches devaient être le moyen de communication entre le ministère et les propriétaires de puits domestiques. Étant donné l'importance de cette information pour les propriétaires de puits domestiques, nous aurions cru voir le ministère s'efforcer en priorité de s'assurer que l'information se rend bien aux propriétaires. Le ministère nous a dit avoir distribué des fiches d'information aux propriétaires à l'occasion de salons du foyer et en avoir remis à des agents d'immeubles et à des banques. Les fiches d'information sont également disponibles au bureau central et aux bureaux régionaux du ministère. Comme nous en parlons plus loin dans le chapitre, le ministère joint également un exemplaire des fiches d'information les plus récentes à la lettre de rappel qu'il envoie aux propriétaires qui n'ont pas encore fait analyser leur eau. Le ministère a toutefois continué à compter sur l'Association du Nouveau-Brunswick des eaux souterraines pour distribuer les fiches d'information aux propriétaires au moment du forage du puits.

4.58 Une enquête auprès de membres de l'Association du Nouveau-Brunswick des eaux souterraines nous a permis de constater que l'association ne considère pas qu'il lui incombe de renseigner le public sur l'analyse de l'eau, de sorte que les entrepreneurs et les foreurs ne distribuent pas les fiches d'information de façon systématique aux propriétaires.

4.59 Nous avons mentionné qu'une partie importante de notre vérification a consisté à interviewer par téléphone 83 propriétaires de

puits domestiques nouvellement forés. Nous voulions déterminer dans quelle mesure ces propriétaires comprenaient le système des bons et avaient des connaissances sur les exigences réglementaires. De façon générale, nous avons déterminé que la majorité des propriétaires en savent très peu sur la qualité de leur eau, le système des bons et les exigences réglementaires. De plus, 60 % d'entre eux ne se rappelaient pas avoir reçu de fiches d'information d'aucune sorte de l'entreprise qui avait foré leur puits. Il n'est donc pas étonnant que notre enquête ait révélé que 56 % des propriétaires n'étaient pas au courant de l'obligation de faire analyser leur eau.

4.60 Bon nombre des propriétaires ne pouvaient pas dire s'ils avaient même payé pour une analyse. Sous le régime actuel, le propriétaire verse 140,30 $ au foreur du puits au moment du forage pour obtenir un bon. Comme l'indique le rapport de forage, un chèque séparé (en plus de l'acquittement de la facture du foreur pour le forage du puits) est censé être émis à l'ordre du ministre des Finances. D'habitude, cependant, les foreurs se limitent à ajouter le coût de l'analyse de l'échantillon d'eau à leur propre facture pour services rendus, sans faire la distinction entre le coût du forage du puits et le coût de l'analyse.

4.61 Le bon remis aux propriétaires de puits domestiques ajoute à la confusion. On peut lire sur le bon que les frais exigés pour le bon, échangeable contre l'analyse d'un échantillon d'eau de puits, sont de 122 $ plus la TVH de 18,30 $. Comme le bon est parfois remis au propriétaire **après** qu'il a payé le foreur pour ses services, certains des propriétaires que nous avons interviewés pensaient qu'ils devaient verser une somme supplémentaire pour l'analyse. Cela explique pourquoi certains n'ont pas demandé l'analyse de leur eau. À l'inverse, certains propriétaires qui avaient fait analyser leur eau étaient convaincus de n'avoir rien payé, bien que notre vérification ait révélé le contraire.

4.62 Dans nos rencontres avec les membres du personnel du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, un thème fréquent a été que « les foreurs de puits ne renseignent pas les propriétaires sur l'analyse de l'eau ». Le ministère est même allé jusqu'à produire des rapports détaillant les taux de remboursement des bons (le nombre de propriétaires qui ont fait analyser leur eau) par entrepreneur ou foreur. On visait par ces rapports à déterminer quels entrepreneurs et foreurs distribuaient les fiches d'information ou expliquaient l'importance des analyses d'eau. À notre avis, l'éducation des propriétaires en matière de réglementation revient clairement au ministère.

4.63 Depuis la mise en œuvre de l'obligation pour les propriétaires d'un puits domestique de faire analyser leur eau en 1994, le taux de remboursement des bons tourne autour de 45 % environ. Pour les années 1994 à 1999, le gouvernement provincial a encaissé les bons de 7 122 propriétaires d'un puits domestique nouvellement foré pour lesquels nous n'avons trouvé aucune preuve d'une analyse d'eau. Bien

que notre principale préoccupation soit la sécurité publique, nous remarquons également que cela représente des recettes d'environ 970 000 $ perçues au nom de la province sans qu'aucun service ne soit fourni. Nous pensons que le faible taux de remboursement des bons peut être attribuable au fait que les propriétaires ne prennent pas l'initiative de faire analyser leur eau malgré l'information qu'ils reçoivent. Toutefois, étant donné les constatations de notre enquête téléphonique auprès de propriétaires, nous croyons que la situation s'explique en grande partie par le manque de compréhension des propriétaires envers l'importance des analyses d'eau et du système de bons. Notre enquête nous a révélé que 56 % des propriétaires ne savaient pas qu'ils étaient tenus par règlement de faire analyser leur eau, et 46 % ne savaient pas qu'ils avaient payé pour l'analyse au moment du forage. Plusieurs des propriétaires que nous avons interviewés ne semblaient pas saisir l'importance de faire analyser leur eau. Ainsi, un certain nombre croyaient qu'une eau qui sent bon et qui a l'air bonne est effectivement une bonne eau. Vu les résultats de notre enquête et le faible taux de remboursement des bons, nous sommes d'avis que le ministère trouverait intérêt à explorer différentes options pour renseigner les propriétaires. Une possibilité serait pour le ministère d'envoyer par la poste directement au propriétaire les fiches d'informations sur l'eau. Si cette solution est adoptée, nous proposons que les fiches d'information actuelles soient révisées de façon à mieux souligner que l'analyse est obligatoire et que le propriétaire l'a déjà payée. Par ailleurs, le ministère examine actuellement la possibilité de passer à un système de permis en vertu duquel le propriétaire doit communiquer avec le ministère avant le forage d'un puits pour obtenir un permis. Le permis comprendrait le paiement d'un bon pour l'analyse de l'eau. Voilà qui serait pour le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux une occasion opportune et efficace de renseigner les propriétaires de nouveaux puits domestiques. Les propriétaires achèteraient le bon du ministère ou, peut-être, de Services Nouveau-Brunswick. Dans un cas comme dans l'autre, des employés du gouvernement qualifiés verraient à ce que le propriétaire soit suffisamment informé.

Recommandation

4.64 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux élabore des méthodes améliorées pour renseigner les propriétaires de nouveaux puits domestiques au sujet des exigences réglementaires applicables. Il serait bon d'évaluer ces méthodes après une certaine période de mise en œuvre pour voir si elles sont plus efficaces que l'approche actuelle.

Réponse du ministère

4.65 *Le ministère est d'avis que les « fiches d'information » sont un excellent moyen de joindre l'auditoire visé (les propriétaires de puits) directement. Le vérificateur général a déclaré que le résultat d'une enquête téléphonique auprès des propriétaires montre que les propriétaires comprennent mal l'importance des analyses d'eau et le fait que ces analyses sont obligatoires. L'enquête ne précise pas d'où vient ce manque de connaissances, à savoir le propriétaire n'a pas reçu la*

fiche d'information, le propriétaire n'a pas lu la fiche d'information ou la fiche d'information n'a pas réussi à transmettre le message voulu. Pour résoudre le problème, le ministère entamera un dialogue avec les foreurs de puits pour assurer une distribution systématique de la fiche d'information, et il révisera la fiche d'information dans le but de mettre en évidence la nature obligatoire des analyses.

4.66 *Le ministère étudie des solutions de rechange au système des remises. Certaines des solutions envisagées pourraient offrir l'occasion d'éduquer les propriétaires de puits au sujet des exigences réglementaires.* [Traduction.]

Conclusion

4.67 Il n'est pas satisfait au critère. À notre avis, le gouvernement n'a pas mis en place des systèmes et des moyens adéquats pour communiquer aux parties touchées les exigences législatives établies dans le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*.

Surveillance et rapport sur la conformité

4.68 Notre deuxième critère était le suivant :

> *Le gouvernement doit avoir mis en place des mécanismes adéquats pour surveiller le respect du* Règlement sur les puits d'eau *et du* Règlement sur l'eau potable *et en faire rapport.*

Répartition incertaine des responsabilités

4.69 Le chevauchement d'un secteur de responsabilité a rendu plus difficiles la vérification et le rapport en vertu de ce critère. Nous comprenons que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux est chargé de l'application du *Règlement sur les puits d'eau*, mais le partage des responsabilités établies par le *Règlement sur l'eau potable* est moins évident. Différents membres du personnel des deux ministères offrent des opinions divergentes sur le sujet de la responsabilité des ministères.

4.70 Par exemple, un cadre supérieur du ministère de la Santé et du Mieux-être a déclaré que les deux ministères se partageaient l'entière responsabilité de la mise en application du *Règlement sur l'eau potable*. Un autre responsable du même ministère a déclaré que les articles 1 à 5 du *Règlement sur l'eau potable* étaient clairement la responsabilité du ministère de l'Environnement et des Gouvernementaux locaux, alors que les articles 6 à 9 étaient clairement celle du ministère de la Santé et du Mieux-être. En fait, cette déclaration n'est pas tout à fait exacte, car le paragraphe 5(2) nous fournit l'exemple peut-être le plus clair d'un chevauchement. On y lit que, dans le cas des propriétaires à qui un bon a été remis et qui ne le convertissent pas dans les 12 mois, « le Ministre ou le ministre de la Santé et du Mieux-être peut prélever un échantillon de l'eau du puits et le faire analyser aux Services analytiques de la province aux frais du propriétaire ». Rien n'indique qui des deux ministres est censé prendre l'initiative.

4.71 Un responsable principal en matière de politiques au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a déclaré que, comme le *Règlement sur l'eau potable* est afférent à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* (mise en application par le ministère), le ministère a une responsabilité « cadre » à l'égard du règlement au complet. Un membre du personnel du ministère de la Santé et du Mieux-être a répliqué en renvoyant au paragraphe 3(2) de la *Loi sur l'assainissement de l'eau*, selon lequel :

> *En cas de conflit entre la présente loi ou tout règlement établi en vertu de la présente loi et la Loi sur la santé ou de tout règlement établi en vertu de la Loi sur la santé relativement à une question traitant principalement de santé publique, la Loi sur la santé et tout règlement établi en vertu de cette loi prévalent.*

4.72 De l'avis du membre du personnel en question, le paragraphe 3(2) va à l'encontre du concept de responsabilité « cadre », car on peut dire, dans un sens, que le ministre de la Santé et du Mieux-être a un « statut spécial » en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'eau* pour les questions ayant trait à la santé.

4.73 Il y a déjà eu un comité de liaison composé de membres du personnel des deux ministères qui était utile pour assurer la « liaison » entre eux sur les questions relatives au *Règlement sur l'eau potable*. Ce comité est inactif depuis assez longtemps. À notre avis, il serait utile de le remettre sur pied. Un protocole administratif qui détaille clairement les responsabilités des ministères serait utile et devrait être mis à la disposition de tout le personnel qui s'occupe des programmes visés par le *Règlement sur l'eau potable*.

Recommandation

4.74 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux, de concert avec le ministère de la Santé et du Mieux-être, élabore un protocole administratif pour le *Règlement sur l'eau potable* afin de clairement délimiter les différentes responsabilités des ministères en matière de puits domestiques.

Réponse du ministère

4.75 *Le ministère est d'accord avec le vérificateur général pour dire que des protocoles doivent être élaborés. Le ministère rencontrera des représentants du ministère de la Santé et du Mieux-être pour établir un protocole écrit visant les responsabilités établies en vertu du* Règlement sur l'eau potable. [Traduction.]

Surveillance et rapport de la conformité – Ministère de la Santé et du Mieux-être

4.76 Comme nous l'avons déjà mentionné, la principale responsabilité du personnel des bureaux de santé régionaux en ce qui concerne le *Règlement sur l'eau potable* et les puits domestiques nouvellement forés est d'informer les propriétaires de tout résultat d'analyse. Nous avons appliqué plusieurs procédés de vérification pour déterminer le protocole actuellement suivi pour communiquer les

résultats d'analyse de l'eau des puits privés, voir si les régions respectent le règlement et déterminer si des procédures sont en place pour surveiller cette conformité et en faire rapport. Étant donné la grande importance de leurs responsabilités en matière de communication avec les propriétaires, nous avons été déçus de constater qu'il n'y avait dans aucun des bureaux régionaux que nous avons visités des gestionnaires d'équipe qui effectuaient une surveillance aléatoire ou régulière du processus.

4.77 Il y a quelques années, le ministère a connu un remaniement de sa structure. Depuis, il fonctionne davantage comme une équipe et dépend sur le professionnalisme de son personnel, qui est censé connaître ses responsabilités et la manière dont s'en acquitter, ce qui fait que les fonctions de travail des inspecteurs sont très peu supervisées. En fait, dans la plupart des régions visitées, on ne sait pas trop exactement qui sont les superviseurs. Dans deux des régions visitées, nous avons rencontré des membres du personnel qui nous ont demandé à nous de déterminer qui étaient leurs superviseurs!

4.78 Notre vérification dans les bureaux régionaux a révélé des cas que nous considérons comme des cas de non-conformité grave de la part de membres du personnel du ministère. Nous croyons que la situation est attribuable entre autres à un manque de surveillance soutenue par le ministère. À notre avis, il serait profitable que les gestionnaires d'équipe assument une fonction de « vérification » visant le travail des inspecteurs.

4.79 Comme nous en discutons précédemment dans le chapitre, aucun des bureaux régionaux que nous avons visités n'informe les propriétaires de puits domestiques des résultats d'analyse par courrier recommandé, comme il est exigé lorsque les résultats dépassent les limites acceptables pour la santé. De plus, aucun des bureaux n'a mis en place des directives concernant le délai à l'intérieur duquel le propriétaire doit être informé des résultats d'analyse, ce qui est particulièrement préoccupant dans le cas des résultats qui dépassent les limites acceptables pour la santé. Le règlement exige actuellement qu'un avis soit envoyé dans les trois jours ouvrables. Le ministère n'a jamais surveillé le délai d'envoi des résultats d'analyse de l'eau aux propriétaires. Comme nous l'avons déjà dit, nous avons découvert de nombreux cas de propriétaires qui ont reçu les résultats d'analyse bien après trois jours ouvrables. Dans certains cas, ils ne les ont jamais reçus.

Recommandations

4.80 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être mette en œuvre une procédure pour surveiller la mesure dans laquelle la communication des résultats d'analyse respecte le *Règlement sur l'eau potable* et en faire rapport.

4.81 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être examine les problèmes potentiels qui peuvent découler de

l'apparente confusion dans les régions au sujet des responsabilités relatives à la chaîne de commandement et à la supervision. Des mesures correctrices devraient être prises en fonction des résultats d'un tel examen.

Responsabilité d'une communication claire

4.82 Bien que ni la loi, ni le *Règlement sur l'eau potable* n'emploient le terme « communication claire » en ce qui concerne la responsabilité du ministère envers les propriétaires, nous sommes d'avis qu'une telle communication est certainement implicite. Après tout, si le but visé est la protection du public, le ministère de la Santé et du Mieux-être voudra s'assurer que tout message communiqué est clairement compris. À cet égard, nous avons examiné la documentation envoyée aux propriétaires par le ministère pour communiquer les résultats d'analyse.

Obligation d'informer les propriétaires par lettre

4.83 Comme l'exige le *Règlement sur l'eau potable*, le ministère a la responsabilité d'informer par lettre tous les propriétaires des résultats d'analyse de leur eau. Bien que le ministère n'ait aucune directive sur la question, à l'heure actuelle, il a l'habitude d'envoyer par la poste aux propriétaires une copie du rapport télécopié par le Laboratoire des services analytiques. Certains des bureaux régionaux que nous avons visités ajoutent une brève lettre d'accompagnement en indiquant au propriétaire que les résultats de l'analyse de son eau sont joints, mais la plupart ne le font pas. À notre avis, le simple envoi d'une copie du rapport de laboratoire ne constitue pas une « lettre », et la pratique actuelle du ministère n'est donc pas conforme aux exigences du règlement. Le propriétaire comprendrait mieux les résultats d'analyse si une lettre d'information les accompagnait.

Les résultats des analyses de laboratoire sont difficiles à comprendre

4.84 Le rapport scientifique détaillé envoyé par le laboratoire convient peut-être à des inspecteurs de la santé qualifiés aux fins de leur analyse, mais, à notre avis, il est difficile à comprendre par le propriétaire moyen. Comme exemple de termes trouvés sur le rapport de laboratoire microbiologique actuel, mentionnons « Alpha 9223B », « limite de quantification » et « unités formant colonies ». Si, par exemple, l'eau contient la bactérie *E. coli*, le propriétaire reçoit « P » comme explication. Plus bas sur la page, il est précisé que « P » signifie « présent ». Si la bactérie *E. coli* est toujours présente lors d'une deuxième analyse, le propriétaire peut se faire dire que le niveau est de « >200 ».

4.85 Encore plus confus sont les rapports de laboratoire visant les substances inorganiques comme le plomb, l'arsenic, le chrome et le sélénium. Le propriétaire reçoit alors une liste assez longue des paramètres analysés comparant les résultats obtenus aux limites acceptables pour la santé. Si les résultats d'analyse sont supérieurs aux limites acceptables pour la santé, un minuscule astérisque figure à côté du résultat. Si la personne a la curiosité de savoir ce que signifie l'astérisque, elle trouvera, en examinant la page attentivement, une explication imprimée au bas en petits caractères l'informant que

l'astérisque signifie que le résultat dépasse la limite acceptable. À côté de certains résultats se trouve la lettre « L ». Le rapport explique que « L signifie inférieur à / ». En réponse à notre question, le Laboratoire des services analytiques nous a expliqué que cela veut dire « inférieur au seuil de détection ».

4.86 Un des rapports de laboratoire que nous avons lus indiquait, sans autre explication, que l'eau était sursaturée de $CaCO_3$ avec possibilité de dépôt de $CaCO_3$, indication qui laisserait probablement le propriétaire moyen complètement ahuri.

4.87 Étant donné la complexité globale du rapport et les cas particuliers que nous avons notés, nous n'étions pas surpris d'apprendre durant notre enquête téléphonique auprès des propriétaires que bon nombre d'entre eux ont déclaré mal comprendre les résultats d'analyse. Nous aimerions souligner que, même si le rapport vient du laboratoire, la responsabilité de communiquer les résultats revient au ministère de la Santé et du Mieux-être.

Recommandation

4.88 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être élabore une méthode pour informer les propriétaires des résultats d'analyse de leur eau de façon compréhensible et claire. Cette méthode devrait être compatible avec le règlement.

Descriptions insuffisantes fournies au propriétaire

4.89 Lorsqu'un propriétaire reçoit des résultats d'analyse qui montrent la présence de substances dans une concentration supérieure aux limites acceptables pour la santé, il revient à ce propriétaire de prendre les mesures correctrices nécessaires ou de faire analyser l'eau de nouveau jusqu'à la résolution du problème. Dans nos rencontres avec différents responsables au ministère, nous avons entendu à maintes reprises qu'il revient à la personne de faire analyser son eau de nouveau et que le ministère ne peut l'obliger à le faire. Ce qui nous préoccupe, toutefois, c'est que les propriétaires ne reçoivent pas suffisamment d'information pour prendre une décision éclairée au sujet des résultats d'analyse.

4.90 Nous ne sommes pas convaincus que les propriétaires comprennent le rapport d'analyse, ni que le ministère de la Santé et du Mieux-être fournit aux propriétaires de l'information au sujet des conséquences de la présence de certaines substances dans une concentration supérieure aux limites acceptables pour la santé et des risques potentiels pour la santé.

4.91 Le ministère de la Santé et du Mieux-être a établi que, si la première analyse décèle la présence de coliformes, l'eau est impropre à la consommation humaine. Étant donné les conséquences potentielles graves que les coliformes peuvent avoir sur la santé, nous avons appris avec étonnement que le ministère de la Santé et du Mieux-être ne fournit pas au propriétaire des renseignements au sujet des conséquences sur la

santé des substances bactériennes. Bien que trois des régions envoient par la poste la description des paramètres des substances inorganiques, aucune n'envoie la description de paramètres des résultats bactériologiques (*E. Coli* et coliformes totaux). Nous avons constaté au cours de notre enquête que bon nombre des propriétaires ne connaissaient pas la signification ou les conséquences d'une contamination bactériologique.

Recommandation

4.92 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être ajoute des descriptions claires et utiles de tous les paramètres et des risques qu'ils posent pour la santé à l'envoi des résultats d'analyse aux propriétaires.

Manque d'uniformité d'une région à l'autre

4.93 Durant notre vérification des bureaux de santé régionaux, nous avons bien vu que les propriétaires de la province bénéficient de degrés de service divers concernant la communication des résultats d'analyse de l'eau. Ainsi, les propriétaires reçoivent un niveau de service différent s'ils habitent à Saint-Jean ou à Campbellton. Voici des écarts constatés parmi les régions :

Ordre de faire bouillir l'eau : Comme le ministère de la Santé et du Mieux-être considère que l'eau est non potable si les résultats d'analyse initiaux montrent la présence de coliformes, nous avons eu la surprise de constater que seulement deux des cinq régions que nous avons visitées précisent clairement au propriétaire qu'il doit faire bouillir son eau avant de la consommer. Une de ces régions accompagne les résultats d'une lettre demandant de faire bouillir l'eau, l'autre indique clairement à l'aide d'un timbre que l'eau doit être bouillie avant d'être bue. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un aspect important de l'éducation des propriétaires au sujet de l'importance des résultats d'analyse de leur eau. Nous pensons que le ministère devrait décider à partir de quel seuil un « ordre de faire bouillir l'eau » doit être émis aux propriétaires de puits privés et appliquer ce seuil de façon uniforme dans toutes les régions.

Méthode de communication avec le propriétaire : Dans une des régions que nous avons visitées, les inspecteurs téléphonent à chaque propriétaire dont l'eau est contaminée par des bactéries avant d'envoyer les résultats par la poste. Dans cette région, nous avons eu le plaisir de noter que, parmi l'ensemble des rapports de laboratoire vérifiés, tous les propriétaires sauf un avaient réglé leur problème et que des analyses subséquentes avaient montré que leur eau était maintenant propre. Nous félicitons la région pour ses efforts qui, à en juger par les résultats des analyses, ont porté fruit. Dans d'autres régions, certains inspecteurs tentent de téléphoner aux propriétaires, mais, souvent, ils ne le font pas.

4.94 Le personnel du ministère de la Santé et du Mieux-être nous a informés qu'il élabore actuellement des méthodes uniformisées pour les

différents programmes dont il a la responsabilité. À notre avis, il s'agit pour le ministère d'un pas dans la bonne direction. Une fois qu'il l'aura élaborée, nous espérons que le ministère distribuera l'information à tous les bureaux de santé régionaux et offrira une formation au personnel sur l'application de ces méthodes.

Recommandation

4.95 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être élabore des méthodes uniformisées pour communiquer avec les propriétaires de puits domestiques.

Surveillance et rapport de la conformité - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.96 Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux doit assumer de nombreuses responsabilités relatives au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable*. D'après ce que nous comprenons, il est censé surveiller le respect des règlements par le personnel du ministère, les propriétaires ainsi que les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits.

Laboratoire des services analytiques

4.97 Le Laboratoire des services analytiques est agréé par le Conseil canadien des normes, en collaboration avec l'Association canadienne des laboratoires d'analyse environnementale. Par le passé, le personnel a reçu le prix de reconnaissance des employés du ministère pour son engagement envers la qualité des analyses environnementales.

4.98 Nous avons le plaisir de constater que la conformité aux règlements par le laboratoire est, à notre avis, excellente. Dans l'échantillon examiné, la totalité des rapports de laboratoire ont été télécopiés au ministère de la Santé et du Mieux-être dans ce que nous considérons un délai acceptable et opportun. Bien que nous soyons satisfaits de voir que les membres du personnel tiennent et consultent un registre pour s'assurer que la transmission a réussi, nous sommes un peu inquiets du fait qu'il n'y a pas de surveillance ni de rapport réguliers relatifs au processus de communication. En vertu du système actuel, si un membre du personnel omet d'envoyer un rapport de laboratoire par télécopieur, l'omission ne sera pas décelée. Comme l'envoi des résultats d'analyse d'eau au ministère de la Santé et du Mieux-être est un lien important dans l'information qui finit par parvenir au propriétaire, nous sommes d'avis qu'un mécanisme de surveillance et de rapport réguliers est nécessaire pour vérifier si tous les rapports de laboratoire sont effectivement envoyés au ministère de la Santé et du Mieux-être.

Recommandation

4.99 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux établisse un processus visant à surveiller la conformité du laboratoire en ce qui a trait à la communication des résultats d'analyse au ministère de la Santé et du Mieux-être, conformément au règlement.

Réponse du ministère

4.100 *D'ici le 1er janvier 2001, le ministère aura mis en place au laboratoire environnemental un système pleinement fonctionnel de gestion d'information des données de laboratoire. Le système aura la*

capacité de compiler et d'envoyer automatiquement par courriel les résultats des analyses d'échantillons d'eau, sous forme de répertoire, à tous les bureaux régionaux de Santé et Mieux-être. Le système aura aussi la capacité de repérer systématiquement les échantillons d'eau dont l'analyse n'aura pas été achevée dans un délai approprié. Le système générera un registre des courriels envoyés pour documenter toutes les transmissions. Ce registre fera l'objet d'une surveillance régulière. [Traduction.]

Section de la planification de l'environnement

4.101 L'une des responsabilités de la section est le maniement et le suivi de la délivrance des marques d'identification de puits en métal. Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a délivré aux entrepreneurs et aux foreurs environ 18 000 marques d'identification de puits depuis l'entrée en vigueur du *Règlement sur l'eau potable*. Ces marques sont fixées de manière permanente à tout puits nouvellement foré ou modifié. Le numéro sur la marque correspond au numéro inscrit sur le rapport de forage et sur le bon détachable. La marque d'identification est utile au ministère pour retracer l'information relative à un puits en particulier.

4.102 Nous avons déterminé que la surveillance des marques qui sont délivrées est médiocre. Au cours des dernières années, la tenue de dossier s'est généralement limitée à une liste manuscrite des marques délivrées. Toutefois, la liste n'est pas toujours en ordre numérique, et certaines marques ne sont pas consignées. Lorsque nous avons demandé un rapport produit par ordinateur détaillant les marques délivrées avec les données correspondantes des rapports de forage, nous avons déterminé que de nombreuses marques ont été délivrées sans données correspondantes. Cela signifie qu'aucun rapport n'a été retourné pour ces marques.

4.103 Un autre aspect des responsabilités de la Section de la planification de l'environnement établies par le règlement est d'assurer la perception des droits, conformément au règlement. Selon le paragraphe 3(2) du *Règlement sur l'eau potable*, le ministère doit percevoir des propriétaires un droit de 132 $ pour l'analyse de leur eau. Avant avril 1997, le droit était assujetti à la TPS de 7 %. En avril 1997, le ministère a décidé de modifier le droit pour le faire passer à 122 $ plus la TVH. Tant l'Association du Nouveau-Brunswick des eaux souterraines que le ministère étaient d'avis qu'il était dans l'intérêt des propriétaires de ne pas exiger le montant additionnel de la taxe et d'abaisser le droit de 10 $. Ce changement administratif ne figure pas au règlement. D'avril 1997 à l'exercice terminé le 31 mars 1999, l'écart entre la somme réellement exigée et le montant précisé dans le règlement s'élève à environ 50 000 $ en recettes perdues pour le gouvernement provincial.

4.104 La politique gouvernementale exige des ministères qu'ils obtiennent l'approbation du Conseil de gestion avant de modifier tout

droit. L'approbation n'a pas été obtenue. Tout aussi préoccupant, quand la question lui a été posée, le personnel actuel ne semblait pas savoir si l'autorisation de modifier le droit avait effectivement été obtenue. À notre avis, cette situation montre que la direction omet peut-être de surveiller activement la conformité aux règlements et d'en faire rapport.

Recommandation

4.105 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux élabore des méthodes de surveillance et de rapport relativement à la conformité aux aspects clés du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable* dont la mise en application a été confiée à la Section de la planification de l'environnement.

Réponse du ministère

4.106 *Le ministère est d'accord avec le vérificateur général pour dire que l'élaboration de procédures de surveillance et de rapport relatives aux questions de conformité est valable. Un agent du développement des puits, en collaboration avec la Direction de l'exécution, travaillera à l'élaboration et à la communication de procédures de surveillance et de rapport relatives la conformité à l'échelle provinciale, et il élaborera et donnera un programme de formation au personnel régional.* [Traduction.]

Surveillance et rapport de la conformité par les propriétaires

4.107 Les seules obligations des propriétaires de puits domestiques sont de payer et d'obtenir une analyse de l'eau de tout nouveau puits. Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux surveille le nombre de propriétaires de nouveaux puits domestiques qui font analyser leur eau (il s'agit du taux de remboursement des bons). Comme il est mentionné précédemment, le taux de remboursement moyen de 1994 à 1999 a été d'environ 45 % par année. Le ministère envoie par la poste une seule lettre de rappel aux propriétaires qui ne respectent pas leurs obligations. L'agent du développement des puits surveille ensuite le nombre de propriétaires qui respectent le règlement après la réception de la lettre de rappel. Nous avons examiné cette fonction dans le cadre de notre vérification. Parmi l'échantillon que nous avons retenu, 85 % des propriétaires d'un puits domestique nouvellement foré qui n'avaient pas fait analyser leur eau ont reçu une lettre de rappel. Les autres n'ont pu être joints en raison de renseignements identificateurs manquants. À notre avis, ces lettres de rappel sont des documents valables pour le ministère, car elles montrent que le ministère a effectivement fourni de l'information aux propriétaires.

Surveillance et rapport de la conformité par les foreurs de puits et les entrepreneurs de forage de puits

4.108 En vertu du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable*, les foreurs et les entrepreneurs sont visés par de nombreuses exigences, notamment :

- l'obtention d'un permis avant de commencer le forage,
- le placement du puits à une distance minimale précisée de sources potentielles de contamination,
- la tenue de rapports de forage,

- la vente aux propriétaires d'un bon échangeable contre une analyse d'eau,
- la remise des fonds au gouvernement.

4.109 À notre avis, la surveillance de ces nombreuses activités exige du ministère qu'il tienne un système d'information acceptable pour suivre l'information et effectuer des inspections des activités des entrepreneurs de forage de puits et des activités de forage.

Systèmes de surveillance et d'information de gestion

4.110 Nous avons déterminé que la Section de la planification de l'environnement n'a **pas** un système d'information de gestion adéquat qui lui permette de surveiller les divers aspects des exigences réglementaires visant les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits.

4.111 Le système actuel n'offre pas la capacité d'effectuer les tâches de gestion de l'information auxquelles on pourrait s'attendre d'un tel programme. De plus, la direction nous a informés que le ministère n'a pas assez d'employés pour effectuer ces tâches de surveillance manuellement. En particulier, nous croyons que, si un tiers perçoit des fonds au nom du gouvernement en vertu d'un règlement, des mécanismes adéquats de surveillance de l'activité sont nécessaires.

4.112 À notre avis, dans de telles circonstances, un système d'information de gestion adéquat devrait pouvoir permettre la réalisation des tâches suivantes :

- Production de rapports détaillant les lots de marques d'identification de puits et les rapports numérotés délivrés aux entrepreneurs et aux foreurs, ce qui permettrait au ministère d'exiger des entrepreneurs et des foreurs qu'ils rendent compte des marques et des rapports déjà délivrés avant de leur en délivrer de nouveaux.

- Rapprochement, pour tout entrepreneur ou foreur, entre les marques d'identification de puits délivrées et les rapports délivrés, et les rapports retournés accompagnés des droits perçus pour les bons.

- Interdiction d'entrer dans le système des rapports de forage sur lesquels ne figurent pas de numéro d'identification de parcelle.

- « Marquage » de tout puits foré par un entrepreneur ou un foreur avant le paiement du permis annuel d'entrepreneur ou de foreur.

4.113 Le système d'information de gestion actuel ne relie pas les numéros des marques délivrées aux entrepreneurs et aux foreurs aux numéros des rapports qu'ils retournent. Il ne peut non plus afficher un sommaire des marques délivrées par le passé à un entrepreneur ou à un foreur en particulier. Il faudrait au personnel un temps et des efforts considérables pour le faire manuellement. Donc, à l'heure actuelle, le

personnel ne surveille pas le nombre de marques d'identification de puits délivrées aux entrepreneurs et aux foreurs et ne s'assure pas qu'il a été rendu compte de ces marques avant d'en délivrer d'autres.

4.114 Notre vérification a consisté à faire un contrôle par sondages pour déterminer si le ministère a bien reçu le rapport et l'argent du bon qui doit l'accompagner pour toutes les analyses d'échantillons d'eau de puits domestiques effectuées au Laboratoire des services analytiques. À notre avis, il s'agit d'une procédure de surveillance raisonnable que le ministère devrait appliquer de façon soutenue. Or, nous avons constaté que, depuis 1994, il y a eu environ 800 analyses d'eau (contre lesquelles les propriétaires ont remis leur bon) pour lesquelles il n'y a pas de trace de rapport de forage ni de l'argent qui doit accompagner le rapport. Si c'est effectivement le cas pour toutes ces analyses, cela représente une perte de 112 240 $ en recettes provinciales.

4.115 Nous avons déterminé que bon nombre des puits en question ont été forés durant l'année civile 1999. Bien que le règlement oblige les foreurs à présenter un rapport dans le mois suivant le forage, le ministère estime que ces puits sont encore dans le système et que les entrepreneurs ou les foreurs n'ont pas encore retourné leurs rapports, tout simplement. Le ministère a mis 29 de ces rapports en suspens, en attendant que les foreurs remplissent le rapport correctement. Pour les autres, le ministère explique que, à ses yeux, il s'agit d'erreurs dans le système ou de rapports manquants.

4.116 La Section de la planification de l'environnement télécharge les résultats d'analyse des échantillons d'eau du Laboratoire des services analytiques dans sa propre base de données sur l'eau potable. Cependant, en raison de nombreuses difficultés, il y a actuellement 600 analyses d'échantillons d'eau qui sont des « erreurs » et qui ne sont pas saisies dans la base de données. Ces erreurs peuvent survenir parce qu'il manque le numéro d'identification du puits ou des renseignements sur le propriétaire du puits, parce que les noms du propriétaire sont juxtaposés, etc. Comme un résultat d'analyse « erroné » signifie que le ministère n'a pas accès à l'information concernant l'échantillon, nous estimons qu'il serait dans son intérêt de corriger ces erreurs le plus tôt possible.

4.117 Le système actuel d'information de gestion n'est pas lié à la base de données sur l'eau potable. Cela signifie que l'information sur le puits n'est pas reliée à l'information sur l'échantillon d'eau. Pour un numéro de puits donné, il est impossible de voir l'information sur le puits (la profondeur du tubage ou l'emplacement, par exemple) et les résultats d'analyse des échantillons d'eau. À notre avis, il serait utile de lier l'information sur le puits à l'information sur l'échantillon d'eau. Cette information serait précieuse pour cartographier les régions de la province où la qualité ou la quantité de l'eau présentent des caractéristiques particulières.

4.118 Nous avons eu le plaisir de constater, durant notre vérification, que le ministère a amorcé une enquête sur le réseau des eaux souterraines pour établir la portée et les exigences d'une nouvelle application de gestion des eaux souterraines. L'enquête a mis au jour les nombreuses faiblesses du système actuel et présenté des suggestions d'améliorations. À la suite de notre vérification, le ministère nous a informés qu'il avait reçu l'autorisation de mettre cette nouvelle application en œuvre. Nous croyons qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction pour aider le ministère à réaliser son mandat de surveillance des activités établies dans les deux règlements.

Recommandation

4.119 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux dresse un calendrier pour la réalisation et la mise en œuvre du système d'information de gestion proposé pour les eaux souterraines.

Réponse du ministère

4.120 *D'ici le 1er janvier 2001, le système d'information de gestion sur les eaux souterraines sera pleinement mis en œuvre.* [Traduction.]

Insuffisance des inspections sur le terrain

4.121 Au Nouveau-Brunswick, il y a 43 entrepreneurs et 82 foreurs titulaires d'un permis. Pour environ 2 500 puits nouvellement forés chaque année, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a un seul inspecteur qualifié. Cet inspecteur est aussi l'agent de développement des puits chargé de tous les aspects du programme des puits d'eau domestiques. Pour les quelque 7 500 puits nouvellement forés au cours des trois dernières années, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux n'a aucun rapport d'inspection régulière ou aléatoire d'aucun de ces puits. Le ministère prétend que l'inspecteur s'arrête sur les lieux du forage d'un puits s'il est dans la région pour un autre motif, mais il n'y a aucun rapport de telles visites. Un entrepreneur que nous avons interviewé a déclaré que chacun sait que le ministère n'a pas d'inspecteurs dans la province, ce qui nous préoccupe. Le ministère a l'intention depuis quelque temps de former des inspecteurs dans les bureaux régionaux pour qu'ils puissent s'acquitter d'une telle fonction, mais cela n'a jamais été fait. Nous croyons qu'il serait utile pour le ministère d'assurer des inspections aléatoires régulières des activités de forage de puits. Le ministère nous a informés que la mise en œuvre du système d'information de gestion dont il est question ci-dessus aidera grandement le personnel du ministère à assumer ses responsabilités actuelles, ce qui lui permettra de former des inspecteurs régionaux pour la réalisation d'inspections sur le terrain.

Recommandation

4.122 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux mette en vigueur une procédure visant à assurer la surveillance régulière des entrepreneurs de forage de puits et de foreurs de puits et à en faire rapport.

Réponse du ministère

4.123 *Le ministère est d'accord avec la recommandation et envisagera des procédures visant à renforcer la formation des membres du*

personnel régional et, ce faisant, il fera appel à leurs capacités pour la surveillance et le rapport relatifs à la conformité aux règlements par les entrepreneurs de forage de puits et les foreurs de puits. [Traduction.]

Conclusion

4.124 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux n'exerce qu'une surveillance limitée des taux de remboursement des bons et des numéros d'identification de parcelle manquants, le manque de surveillance de la conformité aux règlements en général de la part du personnel du ministère, des entrepreneurs de forage de puits, des foreurs de puits et des propriétaires nous préoccupe grandement. À notre avis, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux n'assure pas sur le terrain un niveau d'inspection suffisant en rapport avec les règlements. Le manque de surveillance de la conformité du personnel aux règlements au sein du ministère de la Santé et du Mieux-être nous préoccupe aussi. Nous croyons que cette lacune pourrait avoir des répercussions graves pour le programme et pour la province.

Exécution des règlements

4.125 Notre troisième critère était le suivant :

> *Un mécanisme d'exécution adéquat doit être mis en place pour veiller à ce que les parties concernées respectent le* Règlement sur les puits d'eau *et le* Règlement sur l'eau potable. [Traduction.]

Responsabilité de l'exécution

4.126 Nous avons déterminé qu'il incombe principalement au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux de veiller à la mise en place de mécanismes d'exécution adéquats du *Règlement sur l'eau potable*. Nous avons également déterminé qu'il incombe entièrement au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux d'assurer l'exécution du *Règlement sur les puits d'eau*. Au cours de notre travail, nous avons noté plusieurs secteurs de non-conformité. Par exemple, des entrepreneurs et des foreurs ne remettent pas leur rapport dans les 30 jours suivant le forage, des propriétaires ne font pas analyser d'échantillon d'eau, et des creuseurs de puits ne sont pas titulaires d'un permis, ne vendent pas les bons ou ne remettent pas de rapport de forage. Nous avons voulu déterminer quels étaient les mécanismes et les méthodes en place pour redresser de telles situations de non-conformité.

4.127 Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux a une directive en matière de conformité et d'exécution qui vise plutôt, selon le ministère, à maximiser la conformité à des pratiques saines pour l'environnement qu'à intenter des poursuites en cas d'infraction. Les mécanismes d'exécution peuvent être des avertissements, des échéances de conformité, des ordonnances ministérielles et la réalisation d'une enquête complète pouvant mener à une poursuite. Dans le cours de notre vérification, nous avons cherché à déterminer ce que la Direction des services régionaux et de l'exécution fait actuellement pour assurer l'exécution des règlements. Nous nous attendons à ce que le gouvernement ait mis en place des mécanismes et des méthodes adéquats

pour assurer l'exécution des règlements en vigueur. Non seulement voulons-nous voir les mesures nécessaires prises au nom du ministère, mais aussi un rapport pertinent et exact de ces mesures.

Absence d'une procédure officielle

4.128 Notre vérification nous a permis de déterminer que les actes de non-conformité sont d'abord portés à l'attention du personnel de la Section de la planification de l'environnement qui administre les programmes visant la mise en œuvre des règlements. Parmi les cas les plus courants, mentionnons par exemple le cas d'un propriétaire qui téléphone pour dire qu'il ne peut pas avoir d'eau potable. Après enquête, la Section de la planification de l'environnement peut déterminer que le foreur du puits n'a pas utilisé un tubage de longueur suffisante, ou qu'il a foré trop près de la fosse septique. Un autre exemple serait celui d'un foreur de puits titulaire d'un permis qui téléphone pour rapporter le forage d'un puits par un foreur non titulaire d'un permis.

4.129 Dans nos entrevues avec des membres du personnel de la Section de la planification de l'environnement et de la Section de l'exécution, nous avons déterminé que l'« entente » entre les deux sections est la suivante. Le personnel de la Section de la planification de l'environnement essaye de s'occuper des questions touchant l'exécution en commençant par communiquer avec les personnes concernées. S'il s'agit d'un entrepreneur ou d'un foreur, la communication a habituellement lieu par téléphone. Le personnel de la Section de la planification de l'environnement tente de régler le problème et fait appel à la Section de l'exécution seulement s'il ne réussit pas. Dans un tel cas, la Section de l'exécution ouvre un dossier, fait enquête et détermine s'il y a lieu d'intenter une poursuite. Au cours des trois dernières années, d'après ce que nous avons vu, la Section de l'exécution a ouvert seulement cinq dossiers ayant trait au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable*. Le personnel d'exécution nous a admis ne pas beaucoup s'occuper des activités de forage de puits.

4.130 Grâce à notre vérification, nous avons relevé des incohérences dans le protocole. Le personnel de la Section de la planification de l'environnement communique immédiatement avec la Section de l'exécution si le cas implique un foreur non titulaire d'un permis, mais c'est à peu près tout. Dans nos entrevues avec le personnel de la Section de la planification de l'environnement, nous avons remarqué une certaine hésitation concernant les mesures à prendre. L'absence d'une procédure officielle pour le traitement des questions touchant l'exécution des deux règlements nous préoccupe.

Recommandation

4.131 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux mette en place une procédure officielle que le personnel devra suivre pour les questions relatives à l'exécution du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable*.

Réponse du ministère

4.132 *Le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur général. Le ministère entamera des discussions pour examiner les procédures relatives à la conformité et à l'exécution dans l'intention d'élaborer un document de protocole, qui sera distribué à l'ensemble du personnel d'exécution s'occupant des inspections et de l'exécution.* [Traduction.]

Documentation médiocre

4.133 Nous n'avons trouvé que très peu sinon aucune documentation relative à bon nombre des questions touchant l'exécution qui ont été portées à l'attention du personnel de la Section de la planification de l'environnement. Comme nous l'avons déjà dit, la plupart des questions étant traitées par téléphone, il n'y a pas de compte rendu officiel. Quelques dossiers sont tenus pour documenter certaines enquêtes plus détaillées, mais la majorité du travail accompli sous cet aspect n'est pas consigné. Nos préoccupations sont doubles. Premièrement, nous estimons que l'absence de documentation concernant les questions de conformité pourrait avoir des répercussions juridiques graves pour le ministère. Ainsi, si le propriétaire a des problèmes d'eau parce que le puits est foré trop près d'une fosse septique, nous pensons que le ministère devrait avoir une documentation claire sur les mesures prises. Deuxièmement, nous croyons qu'il est difficile d'évaluer la pertinence des mesures prises en réaction à des incidents divers, puisqu'il n'existe pas de documentation. L'absence de documentation concernant les mesures prises, ou, dans certains cas, concernant les mesures non prises, pourrait affaiblir la reddition de compte du personnel chargé de s'occuper de tels incidents.

Recommandation

4.134 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine ses méthodes en matière de documentation afin d'élaborer un moyen efficace de consigner de l'information clé sur la conformité et l'exécution.

Réponse du ministère

4.135 *Le ministère est d'accord avec la recommandation et assurera le suivi des renseignements relatifs à la conformité et à l'exécution visant chaque foreur et entrepreneur.* [Traduction.]

Rapports inexacts

4.136 Dans le cadre de notre vérification, nous avons notamment lu les directives et les méthodes du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux visant les questions relatives à l'exécution du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable.* La Direction des services régionaux et de l'exécution fournit à l'heure actuelle un résumé des incidents et un résumé des accusations dans le rapport annuel du ministère. (La direction définit comme incident toute circonstance reliée à un règlement qui occasionne l'absence d'un employé du ministère durant plus d'une heure.)

4.137 Nous avons fait un travail de vérification sur le résumé des incidents présenté dans les rapports annuels de 1998 et de 1999. Comme le signale le ministère pour les exercices visés, la direction s'est occupée

de 47 incidents reliés au *Règlement sur les puits d'eau* et de 8 incidents reliés au *Règlement sur l'eau potable* dans la province. Nous avons examiné les dossiers d'incident au bureau central (région de Fredericton) et au bureau régional de Grand-Sault. D'après nos constatations, un système de rapport d'incidents est en place, mais il s'agit souvent d'incidents qui ne correspondent pas à la définition du ministère. Nous avons déterminé que, dans 38 % des incidents signalés, il s'agissait simplement de propriétaires laissant leur échantillon d'eau au ministère pour leur envoi au laboratoire et que, encore une fois dans 38 % des incidents signalés, il s'agissait de demandes d'analyse par des propriétaires (de puits déjà construits) pour différentes raisons, de la simple curiosité à une odeur de pétrole.

4.138 À notre avis, le système actuel de rapport d'incidents n'est pas assez complet et manque de cohérence. Nous nous attendrions à ce que les incidents soient directement reliés au règlement en vertu duquel ils sont signalés. Par exemple, en vertu du *Règlement sur les puits d'eau*, un incident pourrait être un foreur de puits qui fore sans permis, un puits situé trop près d'une fosse septique ou un puits construit sans le tubage prescrit. En vertu du *Règlement sur l'eau potable*, un incident pourrait être un foreur qui ne vend pas de bons.

Recommandation

4.139 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux révise la procédure en place pour le signalement des incidents de sorte que les incidents soient reliés au règlement applicable. Le manque de cohérence parmi les directions devrait être résolu.

Réponse du ministère

4.140 *Le ministère consent à revoir les procédures de signalement des incidents afin de correctement relier les incidents au règlement applicable. Le ministère révisera son mécanisme de réponse aux incidents afin d'assurer l'uniformité parmi toutes les directions du ministère.* [Traduction.]

4.141 Malgré les lacunes dans le système de rapport d'incidents en place à la Direction des services régionaux et de l'exécution, nous croyons tout de même qu'il présente des avantages potentiels pour le ministère. À notre avis, il sert de documentation importante sur le plan juridique et permet de rendre compte des mesures prises ou, dans certains cas, non prises. À la Section de la planification de l'environnement, nous nous inquiétons du fait qu'une méthode de rapport détaillée n'a pas été mise en œuvre de façon cohérente. Le personnel tient quelques dossiers d'incident ainsi qu'un dossier général contenant de nombreuses demandes d'information du public. Nous avons déterminé que le dossier contient des lettres venant de propriétaires de puits adressées au ministère, mais sans documentation sur le suivi. Le personnel de la Section de la planification de l'environnement ne suit pas la définition d'incident de la Direction des services régionaux et de l'exécution. En fait, personne à la Section de la planification de

l'environnement n'a pu définir une circonstance qui serait systématiquement considérée comme un « incident ».

Recommandations

4.142 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux élabore une définition d'« incident », que toutes les directions du ministère adopteront.

4.143 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux adopte, pour consigner les « incidents », un protocole cohérent que toutes les directions du ministère adopteront.

Réponse du ministère

4.144 *L'une des mesures proposées du remaniement structurel du ministère sera la formation d'un comité sur la conformité et l'exécution. Ce comité élaborera une définition révisée et cohérente du terme « incident ».*

4.145 *Le ministère consent à adopter des protocoles cohérents pour la documentation des « incidents » par toutes ses directions. La Direction de l'exécution examinera le système actuel pour déterminer s'il répond aux besoins du ministère.* [Traduction.]

Avantages possibles d'un système de « contraventions »

4.146 En plus du manque d'inspections déjà mentionné, le nombre d'accusations est faible. Nous avons déterminé que, pour les trois dernières années, il y a eu seulement deux poursuites intentées contre des entrepreneurs de forage de puits et des foreurs de puits, dont l'une concernant un foreur non titulaire d'un permis qui s'est réglée à la faveur du ministère. Aucune mesure n'a jamais été prise contre des creuseurs de puits ou des propriétaires de puits domestiques[1] qui n'avaient pas observé les règlements. La Direction des services régionaux et de l'exécution estime que, en vertu du système actuel, les poursuites sont trop coûteuses et prennent trop de temps.

4.147 La direction explore actuellement la possibilité d'émettre des « contraventions » pour les infractions au lieu d'entamer les procédures judiciaires actuelles. La contravention serait généralement une amende inférieure à l'amende minimale de 500 $ actuellement imposée aux particuliers. Le ministère estime qu'il s'agit probablement d'une méthode plus faisable pour l'exécution des règlements. À notre avis, assujettir la délivrance du permis annuel d'entrepreneur ou de foreur au paiement de toutes les amendes dues pourrait s'avérer une mesure d'exécution utile.

Recommandations

4.148 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux envisage sérieusement d'adopter le concept

---

1. Comme il est expliqué plus loin dans le chapitre, il pourrait s'agir de promoteurs, d'exploitants de terrain de camping, de parcs de maisons mobiles ou d'églises.

d'émettre des « contraventions » pour différents cas de non-conformité au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable*. Nous avons recommandé que l'obtention des permis annuels d'entrepreneur ou de foreur soit assujettie au paiement de toutes les sommes dues.

Réponse du ministère

4.149 *Le ministère consent à envisager sérieusement d'adopter le concept d'émettre des « contraventions » pour différents cas de non-conformité au* Règlement sur les puits d'eau *et au* Règlement sur l'eau potable. *L'option d'émettre des contraventions est à l'étude par le ministère, et les inspecteurs sont fortement en faveur d'une telle approche. Le ministère comprend l'intention du vérificateur général dans sa recommandation visant la « retenue » des permis, mais il y a lieu également d'envisager la question dans le contexte de tous les droits acquis.* [Traduction.]

Conclusion

4.150 Il n'est pas satisfait au critère. À notre avis, le gouvernement n'a pas mis en place un système d'exécution suffisant qui assure la conformité de toutes les parties visées au *Règlement sur les puits d'eau* et au *Règlement sur l'eau potable*. Nous pensons que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux devrait mettre en vigueur des procédures officielles pour l'enquête, la documentation et le rapport des incidents visés par les règlements en question.

Examen des règlements

4.151 Notre quatrième critère est le suivant :

> *Le gouvernement doit réviser périodiquement le* Règlement sur les puits d'eau *et le* Règlement sur l'eau potable *et apporter les modifications nécessaires de manière opportune.*

4.152 Nous croyons qu'il est important d'évaluer les règlements de façon régulière afin de déterminer s'ils atteignent les objectifs visés et satisfont aux besoins des utilisateurs. Dans une telle optique, notre travail de vérification a consisté à déterminer quelle était la procédure en place au ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et au ministère de la Santé et du Mieux-être pour assurer une révision régulière des mesures législatives. D'après les diverses entrevues que nous avons menées, nous avons déterminé que ni l'un ni l'autre des ministères n'a mis en place ce que nous considérons comme une procédure officielle pour la révision régulière des mesures législatives. Les deux ministères semblent traiter divers aspects des mesures de façon ponctuelle, lorsqu'il y a lieu de réagir. Nous avons cerné des aspects des mesures législatives et des règlements qui ont besoin d'être révisés et modifiés. Mais il nous semble que les ministères soient lents à s'y mettre.

4.153 Le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable* sont entrés en vigueur le 1er juillet 1990 et le 1er janvier 1994

respectivement. Depuis, aucune modification n'a été apportée à ces règlements.

Diverses exigences visant les creuseurs de puits - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.154 De nombreuses exigences réglementaires visent les creuseurs de puits, depuis l'obtention d'un permis annuel à la vente de bons aux propriétaires. Il nous est clairement apparu durant notre vérification que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux est au courant de ces exigences depuis la rédaction des règlements. Le ministère a toutefois pris la décision de ne pas exécuter cet aspect des règlements. On pourrait avancer que, dès qu'il a décidé de procéder ainsi, le ministère aurait dû rapidement modifier le règlement en conséquence.

4.155 En revanche, étant donné l'importance de la propreté de l'eau pour la vie des gens du Nouveau-Brunswick, on pourrait s'attendre à une réévaluation du règlement. De toute évidence, les creuseurs de puits ont été inclus dans le règlement après une certaine somme de réflexion et de planification. L'objectif d'une telle réévaluation serait de déterminer la façon d'amener les creuseurs de puits à se conformer à l'intention ou au but de leur inclusion au départ.

Droit exigé pour l'analyse d'échantillons d'eau de puits - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.156 Depuis avril 1997, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux exige 140,30 $ pour une analyse d'eau. Le règlement en vigueur mentionne un droit de 151,80 $ (132,00 $ plus la TVH). Jusqu'à présent, le ministère n'a apporté aucune modification au règlement pour abaisser le droit à 140,30 $.

Insuffisance de certains aspects des règlements actuels – Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.157 Au cours de nos entrevues avec divers membres du personnel du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et du ministère de la Santé et du Mieux-être, on a porté à notre attention des aspects des règlements actuels qui ont besoin de modifications. Ainsi, le *Règlement sur les puits d'eau* exige actuellement l'utilisation d'un tubage d'une longueur minimale de 20 pi pour les puits nouvellement forés. Or, le personnel du ministère estime que cette longueur minimale exigée n'est pas suffisante pour prévenir les problèmes d'eau dans certaines régions de la province en raison des conditions géologiques. À notre avis, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux devrait réagir de manière opportune à cette faiblesse dans le règlement actuel.

Comité consultatif pour le forage de puits - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.158 Notre vérification nous a révélé que le Comité consultatif pour le forage de puits est inactif depuis un certain temps déjà. Le personnel du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux croit que le comité était en activité dans les débuts de la mise en œuvre du *Règlement sur les puits d'eau*. Le ministère n'a pas mis de procès-verbal à notre disposition. À notre avis, si ce comité n'existe plus, le maintien des dispositions à son sujet dans le règlement induit l'Assemblée législative et le public en erreur. En revanche, le comité a peut-être un rôle utile qu'il vaut la peine de soutenir. Il semble que le comité pourrait

servir à satisfaire en partie aux buts du présent critère, c'est-à-dire que le genre de questions sur lesquelles il peut conseiller le ministre pourrait servir à assurer une révision régulière des règlements.

Préoccupations au sujet de la contamination ou de l'intégrité des échantillons - Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.159 Comme l'objectif de l'analyse de l'eau est d'assurer au propriétaire que son eau ne présente aucun danger ainsi que de fournir au ministère des données exactes sur les eaux souterraines, l'intégrité des données est de la plus haute importance. À l'heure actuelle, ce sont les propriétaires qui prélèvent eux-mêmes l'échantillon d'eau à analyser. Nous pensons que cette pratique pourrait aller à l'encontre des deux objectifs décrits ci-dessus. Deux scénarios peuvent contribuer à des résultats d'analyse incorrects. Soit le propriétaire prélève incorrectement l'échantillon, soit il fournit un échantillon prélevé d'une autre source. Le personnel des deux ministères nous a informés qu'il est probable qu'environ la moitié des résultats d'analyse initiaux « inacceptables » en ce qui concerne la présence de coliformes soit directement attribuable à un prélèvement incorrect de l'échantillon d'eau par le propriétaire. Un rinçage incorrect du système d'eau ou le prélèvement de l'échantillon trop tôt après le forage sont des causes courantes de contamination. Des coûts additionnels en résultent pour le gouvernement, puisque, dans certains cas, le laboratoire doit faire de nouvelles analyses et le ministère de la Santé et du Mieux-être doit envoyer les résultats des nouvelles analyses aux propriétaires. Le propriétaire ne paie pas de frais supplémentaires.

4.160 Parfois, le propriétaire est un promoteur qui a construit une maison dont il est le « propriétaire » pendant que la maison est sur le marché. En fait, les promoteurs sont dissuadés de soumettre à l'analyse un échantillon qu'ils soupçonnent inacceptables. Notre vérification a déterminé que, dans plusieurs cas, ce sont les promoteurs qui ont remis l'échantillon d'eau pour l'analyse. Les promoteurs se trouvent potentiellement en situation de conflit d'intérêt, puisque de mauvais résultats pourraient avoir des conséquences directes sur leurs activités.

4.161 Nous sommes d'avis que, étant donné les objectifs du ministère et l'importance d'obtenir des résultats exacts, le ministère serait mieux servi s'il prélevait les échantillons lui-même ou retenait les services d'une entreprise pour le faire, surtout quand le « propriétaire » est un promoteur. On pourrait aussi réduire la contamination accidentelle des échantillons par les propriétaires en les renseignant mieux.

Recommandation

4.162 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine sa procédure actuelle de prélèvement des échantillons pour assurer l'intégrité des résultats des analyses.

Réponse du ministère

4.163 *Le ministère consent à revoir ses procédures actuelles de prélèvement des échantillons dans le cadre de son examen des solutions de rechange au système actuel des remises.* [Traduction.]

Puits qui approvisionnent plus d'un logement familial - Ministère de la Santé et du Mieux-être

4.164 Comme il est prescrit dans le *Règlement sur l'eau potable*, les propriétaires de puits domestiques sont obligés de faire analyser leur eau une fois, au moment du forage initial. Par contre, les « installations d'approvisionnement public en eau » sont tenues de soumettre un plan d'échantillonnage au gouvernement provincial et de faire analyser leur eau chaque mois. Les installations d'approvisionnement public en eau sont actuellement les installations municipales et les installations qui appartiennent à la Couronne (écoles, ministères) et dont elle assure l'exploitation. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les listes de toutes les analyses d'échantillons d'eau provenant de puits nouvellement forés qualifiés de puits « domestiques ». Nous avons eu la surprise de constater que de nombreux établissements plus larges qui ne sont pas des logements unifamiliaux sont quand même considérés comme ayant un puits domestique et ne sont donc pas tenus de faire analyser leur eau de façon continue. Ces établissements ont un seul puits qui dessert un certain nombre de personnes. Les gymnases, les terrains de camping, les attractions touristiques, les églises et les parcs de maisons mobiles sont des exemples de tels établissements. Notre vérification a révélé des cas où l'analyse initiale de l'eau du puits nouvellement foré ou modifié de tels établissements montrait la présence de contaminants dans l'eau à un niveau dépassant les limites acceptables pour la santé établies par le gouvernement provincial. Nous avons déterminé que le ministère de la Santé et du Mieux-être applique le même protocole à l'installation d'approvisionnement en eau qui dessert un logement de deux personnes qu'aux églises, qui peuvent tenir des soupers sociaux et religieux accueillant 500 personnes. Le personnel n'accorde aucune priorité de quelque façon à ces installations.

4.165 À notre avis, le ministre a la responsabilité d'élaborer un protocole distinct pour les avis envoyés aux établissements qui ne sont pas des logements unifamiliaux. Au cours de notre vérification, nous avons trouvé des cas où les résultats d'analyse visant les églises et les attractions touristiques révélaient des concentrations inacceptables de coliformes. Dans certains cas, il n'y a aucune preuve consignée en dossier d'une communication du ministère ni d'aucune analyse prouvant que l'eau est potable. Une autre de nos préoccupations est le fait que rien n'oblige les parcs de maisons mobiles à faire analyser leur eau de manière soutenue. Le ministère de la Santé et du Mieux-être estime qu'environ 10 000 personnes vivant dans des parcs de maisons mobiles dans la province sont approvisionnées en eau de puits. Le ministère est en train de rédiger des modifications au règlement pour obliger les propriétaires de parcs de maisons mobiles à faire analyser leur eau chaque mois. À notre avis, une telle mesure contribuera pour beaucoup à assurer un approvisionnement en eau sécuritaire à de larges groupes de personnes, et nous félicitons le ministère de son initiative.

Recommandation

4.166 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être revoie la procédure mise en place pour traiter les résultats d'analyse de l'eau des puits qui approvisionnent plus qu'un logement

unifamilial. À la suite des résultats d'un tel examen, des modifications aux règlements pourraient suivre selon la nécessité.

Conclusion

4.167 Il n'est pas satisfait au critère.

4.168 Nous sommes d'avis que le gouvernement n'a pas systématiquement révisé le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable* et n'a pas apporté des modifications en temps opportun par la suite.

Recommandation

4.169 Nous avons recommandé que tant le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux que le ministère de la Santé et du Mieux-être revoient la procédure mise en place pour assurer une révision régulière des deux règlements.

Réponse du ministère

4.170 *Le ministère consent à collaborer avec le ministère de la Santé et du Mieux-être à un examen des procédures actuelles afin d'assurer une révision périodique du* Règlement sur les puits d'eau *et du* Règlement sur l'eau potable. *Il y a lieu de noter que les règlements font, au besoin, l'objet d'une révision par les organismes gouvernementaux chargés de leur mise en application.* [Traduction.]

Mesure et rapport de l'efficacité des programmes

4.171 Notre cinquième critère était le suivant :

> *Le gouvernement doit avoir mis en place des systèmes et des méthodes permettant d'obtenir des mesures et des rapports pertinents et exacts de l'efficacité du* Règlement sur les puits d'eau *et du* Règlement sur l'eau potable *pour les puits privés.*

4.172 Même si notre examen porte sur deux règlements qui ne touchent qu'environ 2 500 nouveaux puits forés chaque année, nous nous serions attendus à des rapports publics sur le sujet. En conséquence, nous avons examiné plusieurs rapports annuels récents des deux ministères pour mieux connaître leur façon de faire rapport.

Rapport sur l'efficacité par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux

4.173 Nous avons constaté que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux consigne des détails explicatifs sur le travail fait au sein des programmes visant la mise en œuvre des règlements. Nous avons toutefois noté certains aspects des méthodes de rapport actuelles qui pourraient être améliorés. Notre examen des rapports annuels récents du ministère a révélé que les descriptions du travail accompli étaient parfois trompeuses, vagues et peu concluantes. Ainsi, à la page 61 du rapport annuel de 1997-1998, on peut lire que le programme veille à ce que « tous les puits privés soient étiquetés convenablement ». Comme il n'y a jamais eu de surveillance ni d'inspection à cet égard, nous assumons qu'il s'agit d'une information inexacte et trompeuse pour le public. De même, dans un rapport annuel, le ministère mentionne la réalisation de « vérifications ponctuelles des rapports de forage ». Or, d'après ce que nous avons appris des entrevues menées auprès de

personnel du ministère, le personnel fait un examen au hasard de rapports de forage pour s'assurer de leur intégralité (adresse postale, numéro d'identification du puits, etc.). À notre avis, le terme « vérification » est employé à tort. Les procédés de vérification comportent généralement un certain contrôle des données.

4.174 Un aspect important de l'efficacité est l'atteinte des résultats escomptés. Nous croyons qu'il est important que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux mesure cet aspect de l'efficacité et en fasse rapport.

4.175 Nous avons déterminé que l'intention initiale du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable* était double : premièrement, assurer aux propriétaires d'un nouveau puits que leur eau est sécuritaire, et, deuxièmement, fournir au gouvernement des renseignements valables sur les eaux souterraines de la province. C'est pourquoi nous pensions trouver des objectifs clairement définis concernant ces intentions et des rapports pertinents sur les progrès accomplis vers l'atteinte de ces objectifs.

4.176 De tels objectifs serviraient à mesurer l'efficacité du fonctionnement des programmes mis en place pour appliquer le règlement. À notre avis, il y a deux critères de comparaison valables auxquels le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux peut recourir pour mesurer l'efficacité des programmes en regard des responsabilités conférées par les règlements actuels. Tout d'abord, le taux de remboursement des bons (soit le nombre de propriétaires qui ont fait analyser leur eau) montre au ministère qu'il assume ses responsabilités réglementaires en contribuant à l'objectif d'assurer aux propriétaires d'un nouveau puits domestique que leur eau est potable.

4.177 Comme le ministère suit et surveille les taux de remboursement des bons, il serait raisonnable à notre avis d'avoir des objectifs ayant trait au pourcentage visé de propriétaires qui convertissent leur bon dans un exercice donné. À l'heure actuelle, le ministère a le vague objectif de voir le plus de bons possible convertis, mais il n'a pas quantifié cet objectif. Les rapports annuels renvoient au taux de remboursement, mais aucun taux visé ni aucun taux réel ne sont fournis.

4.178 Deuxièmement, le nombre de rapports de forage comportant des renseignements adéquats sur les eaux souterraines retournés au ministère contribue, à notre avis, à la réalisation de l'objectif d'acquérir des données exactes sur les eaux souterraines. Comme le ministère effectue un examen manuel de tous les rapports de forage et qu'il surveille le nombre de rapports qui n'ont pas de numéro d'identification de parcelle, nous estimons qu'il serait raisonnable d'avoir des objectifs reliés au pourcentage de rapports de forage remplis, reçus dans un exercice donné, que le ministère juge acceptable. Encore une fois, l'objectif du ministère est vague, puisqu'il veut le plus de rapports possible remplis

correctement et retournés, mais il n'a pas quantifié cet objectif. Nous croyons que l'absence d'objectifs quantifiables pourrait mener à un manque d'orientation et à un manque de reddition de comptes. Pour résumer, de façon générale, nous avons constaté qu'il y a très peu de mesures et de rapports relatifs au fonctionnement des programmes pour déterminer s'ils atteignent leurs intentions initiales.

Recommandation

4.179 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux examine la procédure mise en place pour faire rapport des résultats des programmes relativement au *Règlement sur l'eau potable* et au *Règlement sur les puits d'eau* afin d'assurer leur exactitude et leur utilité pour les lecteurs. À cet égard, le ministère devrait établir des objectifs ou des cibles qui ont clairement trait aux objectifs des règlements.

Réponse du ministère

4.180 *En 1996-1997, les rapports annuels du gouvernement du Nouveau-Brunswick ont commencé à présenter des données précises sur la mesure du rendement en réponse aux critères établis par le vérificateur général. Le ministère s'assurera que les résultats de programme visant le* Règlement sur l'eau potable *et le* Règlement sur les puits d'eau *sont compris dans le rapport annuel de 2000-2001. Des objectifs et des cibles seront établis pour les rapports annuels subséquents.* [Traduction.]

Rapport sur l'efficacité par le ministère de la Santé et du Mieux-être

4.181 En vue d'atteindre l'objectif d'assurer un approvisionnement en eau sécuritaire aux personnes qui s'alimentent à un puits privé, le ministère de la Santé et du Mieux-être doit non seulement informer par lettre les propriétaires de puits domestiques des résultats d'analyse de la façon décrite dans le règlement, mais aussi, à notre avis, veiller à ce que les résultats soient compréhensibles.

4.182 Partant de tels objectifs, nous pensions que le rapport annuel du ministère aborderait la question. Nous avons toutefois déterminé que, à l'heure actuelle, le ministère de la Santé et du Mieux-être n'a pas d'objectifs clairement établis ayant trait à son travail relatif au *Règlement sur l'eau potable* pour ce qui est des propriétaires d'un nouveau puits domestique.

4.183 Le ministère de la Santé et du Mieux-être a fait rapport sur le travail accompli dans le domaine des puits domestiques en 1998-1999. Le rapport annuel comprend une brève description du travail accompli. Aucune description des objectifs, des buts ou des résultats n'est fournie.

4.184 Le rapport mentionne que 21 % des analyses bactériologiques effectuées sur des échantillons d'eau venant de puits privés ont nécessité un suivi par les inspecteurs de la Santé publique. (Nous n'avons pas pu déterminer pourquoi le ministère a fourni les résultats des analyses bactériologiques mais pas ceux des analyses inorganiques). Lorsque nous avons demandé au ministère comment il était arrivé à un

pourcentage de 21 %, il a répondu que le chiffre vient du codage informatique du Laboratoire des services analytiques. Une analyse dont le code est « re-test » (c'est-à-dire une reprise de l'analyse) est comptée comme une analyse ayant fait l'objet d'un suivi par le ministère. Cependant, notre vérification a déterminé que ce n'est pas toujours le cas. Certaines analyses qui sont reprises ne font pas toujours l'objet d'un suivi par le ministère, et d'autres qui sont des analyses de suivi par le ministère portent un autre code. À notre avis, il s'agit d'un rapport inexact. Il serait bénéfique pour le ministère de fournir des descriptions plus détaillées des programmes en vigueur pour les puits domestiques et le nombre d'analyses d'échantillons d'eau venant de puits domestiques nouvellement forés examinées par les inspecteurs dans un exercice donné.

4.185 Nous sommes d'avis qu'un objectif raisonnable pourrait être de « fournir au propriétaire des résultats d'analyse d'eau **informatifs** conformément au règlement pour **chaque** échantillon d'eau analysé ». Nous avons déjà discuté de plusieurs points touchant le manque de clarté dans la communication aux propriétaires des résultats d'analyse et de l'information connexe. Cela nous préoccupe. Si le ministère de la Santé et du Mieux-être avait mis en œuvre un moyen de mesurer les résultats des programmes et d'en faire rapport régulièrement, il est possible que certains de ces problèmes de communication seraient déjà réglés. Si le ministère prenait des mesures pour s'assurer de « fournir au propriétaire des résultats d'analyse d'eau **informatifs** conformément au règlement pour **chaque** échantillon d'eau analysé », il est probable que le personnel aurait été mis au courant des problèmes de communication.

Recommandation

4.186 Nous avons recommandé que le ministère de la Santé et du Mieux-être améliore la discussion dans son rapport annuel sur son travail relatif au *Règlement sur l'eau potable* en ce qui concerne les puits domestiques. L'information devrait porter sur la mesure dans laquelle les activités des programmes ont permis d'atteindre les résultats escomptés.

Conclusion

4.187 Il n'est pas satisfait au critère. À notre avis, le gouvernement n'a pas mis en place des systèmes et des méthodes adéquats lui permettant d'obtenir des mesures et des rapports pertinents et exacts sur l'efficacité du *Règlement sur les puits d'eau* et du *Règlement sur l'eau potable*. Nous n'avons pas trouvé la preuve d'objectifs clairement définis ayant trait aux buts des programmes.

Indicateurs du rendement relatifs à l'eau des puits domestiques

4.188 Notre sixième critère était le suivant :

Le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux doit établir des indicateurs du rendement qui visent de façon appropriée la protection des ressources en eau des personnes qui s'approvisionnent à un puits privé.

4.189 Le ministère de l'Environnement a clairement défini son objectif en matière de qualité de l'eau dans son rapport de 1999. L'objectif est le suivant : « Veiller à ce que la qualité des ressources en eau de la province soit conforme aux normes provinciales établies pour l'utilisation prévue (eau potable, usage récréatif, vie aquatique, etc.). » Dans le cadre de notre vérification, nous avons cherché à voir si le ministère a établi des indicateurs du rendement pertinents ayant trait aux personnes qui s'approvisionnent en eau à un puits domestique. Ce faisant, nous avons déterminé que les indicateurs du rendement et les objectifs élaborés par le ministère vise seulement les eaux « municipales » (eaux de surface et eaux souterraines). Comme 40 % des habitants de la province dépendent des eaux souterraines provenant de puits privés, il s'agit selon nous d'une omission. Nous pensons que, dans l'esprit de la recommandation du gouvernement, à savoir demander à « tous les ministères et organismes d'établir des indicateurs de performance et d'autres indices de mesure qui serviront à évaluer les programmes qu'ils administrent », le ministère devrait envisager d'établir de tels indices de mesure pour tous les programmes en vigueur visant la protection des eaux souterraines qui approvisionnent les puits domestiques.

4.190 Les responsables du ministère nous ont fait part d'une vaste gamme d'activités ministérielles visant à prévenir ou à déceler les dangers potentiels qui pourraient menacer l'approvisionnement en eau des puits domestiques. Il s'agit notamment des règlements sur l'entreposage des pesticides et des réservoirs de combustible, du contrôle exercé sur l'emplacement de diverses installations industrielles au moyen de permis d'exploitation, et de la planification de l'utilisation des terres rurales par différents moyens. Quoi qu'il en soit, le ministère nous a informés qu'il doit être clairement reconnu que la responsabilité fondamentale de la gestion des systèmes d'approvisionnement en eau revient au propriétaire. Toute mesure de la réussite de la participation du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux doit inclure l'examen des responsabilités des citoyens et du gouvernement dans l'atteinte de l'objectif global, ce qui mettra la question en contexte.

Conclusion

4.191 Il n'est pas satisfait au critère. Nous avons déterminé que le ministère n'a pas établi de mesures du rendement pour l'eau des puits domestiques.

Recommandation

4.192 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux établisse des mesures du rendement visant la série de programmes mis en œuvre dans le but de prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui s'approvisionnent à un puits domestique.

Réponse du ministère

4.193 *En 2001, à l'occasion de son processus de planification stratégique, le nouveau ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux consent à examiner la détermination*

d'indicateurs du rendement en rapport avec l'eau des puits domestiques. [Traduction.]

Observations du ministère de la Santé et du Mieux-être

4.194 Le ministère de la Santé et du Mieux-être a formulé les commentaires suivants au sujet de sa responsabilité à l'égard du Règlement sur l'eau potable :

> *Le ministère a examiné les observations du vérificateur général sur la qualité de l'eau des puits domestiques et du règlement 93-203,* Règlement sur l'eau potable.
>
> *Par leur nature, les procédures normalisées de fonctionnement visant l'eau potable traitent la plupart des questions qui sont du ressort du ministère de la Santé et du Mieux-être.*
>
> *L'échéancier d'élaboration des procédures normalisées de fonctionnement est le suivant : première ébauche d'ici novembre 2000, deuxième ébauche d'ici janvier 2001, et version définitive d'ici mars 2001.*
>
> *Il est prévu que les questions touchant à la fois le ministère de la Santé et du Mieux-être et du ministère de l'Environnement et Gouvernements locaux seront traitées par le processus des politiques et des priorités.* [Traduction.]

Chapitre 5
Ministère des Finances
La gouverne des régimes de retraite

Contenu

Contexte 87
Étendue 89
Résumé des résultats 90
Structure de la gouverne 90
Résultats du questionnaire et rapport 92

Ministère des Finances La gouverne des régimes de retraite

Contexte

5.1 Environ 40 700 employés cotisent à onze régimes de retraite provinciaux, qui versent par ailleurs des prestations de retraite à quelque 16 800 personnes. Les prestations de retraite versées au titre des régimes pour l'exercice le plus récent ont atteint un total de 252,2 millions de dollars. Durant l'exercice, les employés ont versé 94,4 millions de dollars dans les régimes, et les contribuables, 241,8 millions. En fin d'exercice, l'actif total net des régimes de retraite dépassait les 7 milliards de dollars.

5.2 À l'heure actuelle, notre bureau est le vérificateur financier de six des régimes, rôle qui nous a permis d'en venir à bien connaître leurs activités. Nous examinons également des questions relatives à la comptabilité et à la divulgation d'informations financières de tous les régimes dans le cadre de notre vérification financière du gouvernement du Nouveau-Brunswick.

5.3 En raison de l'importance de l'apport annuel des contribuables, du grand nombre d'employés du gouvernement et de pensionnés qui dépendent des régimes pour leur sécurité à la retraite et de la taille globale de la fonction des régimes de retraite, nous avons décidé d'entreprendre un examen d'une étendue beaucoup plus large que nos activités habituelles à titre de vérificateurs financiers.

5.4 Un tel examen pourrait englober de nombreux aspects de la fonction des régimes de retraite. À notre avis, le point de départ le plus pertinent doit viser la gouverne et la reddition de comptes. La gouverne peut être définie comme le processus et la structure suivis pour orienter et gérer la fonction des régimes de retraite dans le but de réaliser la mission ou l'objectif énoncé. Par ailleurs, la reddition de comptes est définie comme l'obligation de répondre des pouvoirs et des responsabilités qui sont conférés.

5.5 Au cours des trois dernières années, nous avons acquis de l'expérience dans le travail sur la gouverne et la reddition de comptes. En 1997, nous avons formulé des observations sur des questions relatives à la gouverne et à la reddition de comptes à la Société des

loteries de l'Atlantique Inc. En 1998, nous avons examiné des questions similaires dans les corporations hospitalières régionales et, l'année dernière, nous avons étudié la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

5.6 Les événements sur la scène nationale ont aussi contribué à l'intérêt que nous portons à la gouverne et à la reddition de comptes des régimes de retraite de la province.

5.7 En novembre 1997, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a entrepris des audiences sur le rôle et les pratiques de gouverne des investisseurs institutionnels au Canada. Les investisseurs institutionnels comprennent les régimes de retraite publics et privés.

5.8 Durant ces audiences, le comité a entendu des observations telles que celles-ci :

> *« les pratiques de régie des grandes caisses de retraite du secteur public devraient* [...] *être examinées dans le but d'établir des lignes directrices pour redresser la situation.* [...] *En règle générale, il y a peu de conseils bien dirigés. »*
>
> *« on ne sait pas très bien quelles décisions sont prises et à quel titre, qui sera touché par ces décisions, ce que l'on entend par la prudence et surtout quelle est la mission d'une caisse de retraite »*
>
> *« Il y a encore beaucoup de chemin à faire avant qu'on puisse dire que tous les régimes de retraite sont bien dirigés. »*

5.9 L'un des mémoires présentés aux audiences citait une importante étude portant sur 79 grandes caisses de retraite américaines et canadiennes et une caisse de retraite hollandaise. L'étude a trouvé un lien statistiquement significatif entre le rendement de l'organisation et la conception de l'organisation, mais, encore plus intéressant, et plus particulièrement, elle a aussi trouvé que la qualité du conseil des fiduciaires est le facteur le plus important dans le rendement de l'organisation.

5.10 Les audiences ont abouti en novembre 1998 à la publication d'un rapport intitulé *Les pratiques de régie interne des investisseurs institutionnels*. Le rapport formule deux recommandations relatives aux régimes de retraite :

- Que les fiduciaires de chaque régime de retraite du Canada adoptent les lignes directrices soit de l'Association canadienne des administrateurs de régimes de retraite (l'ACARR), de l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite (l'ACGFR) ou du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF).

- Que les fiduciaires de chaque régime de retraite fassent rapport tous les ans aux membres du régime pour indiquer s'ils respectent ou dépassent les lignes directrices adoptées ou, le cas échéant, expliquer pourquoi ils ont décidé de ne pas les suivre.

5.11 À la suite du rapport du comité sénatorial, l'ACARR, l'ACGFR et le BSIF ont formé le Groupe de travail mixte sur la régie interne[1] des régimes de retraite. Le travail du groupe a mené à l'élaboration d'un ensemble commun de principes pour la gouverne des régimes de retraite et à un guide (questionnaire) pour évaluer les pratiques de gouverne.

Étendue

5.12 Notre objectif pour le projet était le suivant :

Examiner les structures de gouverne et de reddition de comptes en place pour les régimes de retraite de la plupart des employés du gouvernement provincial et de certaines autres entités ainsi que des députés de l'Assemblée législative, et, le cas échéant, formuler des recommandations d'amélioration.

5.13 Notre projet de vérification a porté sur huit des onze régimes de retraite provinciaux, à savoir :

- Pension de retraite dans les services publics (services publics)
- Pension de retraite des enseignants (enseignants)
- Pension de retraite des députés et Pension des députés (députés)
- Régime de pension des employés inscrits au Syndicat canadien de la fonction publique des hôpitaux du Nouveau-Brunswick (hôpitaux-SCFP)
- Régime de pension pour les manœuvres, hommes de métiers et de services des districts scolaires du Nouveau-Brunswick (manœuvres, hommes de métiers et de services)
- Régime de retraite pour les employés à temps plein de la section locale 2745 du SCFP des districts scolaires du Nouveau-Brunswick (section locale 2745 du SCFP)
- Régime de pension de certains employés syndiqués des hôpitaux du Nouveau-Brunswick (hôpitaux-certains)
- Régime de retraite des salariés saisonniers et à temps partiel (temps partiel)

5.14 Nous n'avons pas examiné le régime de retraite de l'ombudsman ni le Régime de pension des cadres des districts scolaires du Nouveau-Brunswick parce qu'il n'y a aucun cotisant à ces régimes à l'heure actuelle . Nous n'avons pas non plus examiné le régime de retraite des

1. N.d.T. Les termes « régie », « régie interne » et « gouverne » sont ici synonymes. Le groupe de travail mixte emploie le terme « régie » ou « régie interne », alors que le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick emploie le terme « gouverne ».

juges qui, d'après ce que nous savons, fait actuellement l'objet d'une révision.

5.15 Notre examen a consisté notamment à envoyer des questionnaires sur la gouverne au préposé à la gouverne de chaque régime ainsi qu'à tous les membres des comités des pensions. Nous avons utilisé le questionnaire élaboré par le Groupe de travail mixte sur la régie interne des régimes de retraite. De plus, nous avons tenu des discussions avec des membres du personnel du ministère des Finances et le contrôleur. Nous avons aussi examiné les documents des régimes de retraite et la documentation sur la gouverne des régimes de retraite.

Résumé des résultats

5.16 Aucun doute ne devrait entourer l'identité du préposé à la gouverne de chaque régime de retraite. Deux régimes de retraite de la province n'indiquent pas clairement qui est le préposé à la gouverne.

5.17 Les quatre régimes de retraite sur lesquels nous faisons rapport ont un énoncé de but, qui a été communiqué aux participants aux régimes.

5.18 Un code de conduite est nécessaire pour clairement définir la fonction de fiduciaire des préposés à la gouverne et des administrateurs des régimes.

5.19 Dans une certaine mesure, tous les régimes ont défini les rôles et les responsabilités des préposés à la gouverne et des administrateurs et communiqué ces définitions aux participants. Nous avons toutefois cerné des secteurs où des améliorations sont possibles.

5.20 Des lacunes sont constatées dans le domaine de la mesure du rendement et du rapport sur le rendement pour les quatre régimes.

5.21 Les préposés à la gouverne et les administrateurs des régimes ont besoin d'une formation continue pour s'acquitter de leurs responsabilités de gouverne.

5.22 Aucun des quatre régimes ne signale avoir mis en place une méthode d'autoévaluation.

5.23 En raison de son importance, et vu certaines des faiblesses notées dans le présent chapitre, nous continuerons à examiner la gouverne des régimes de retraite au cours des prochaines années. Le principe de la mesure du rendement et du rapport sur le rendement nous intéresse tout particulièrement.

Structure de la gouverne

5.24 L'un de nos premiers défis dans la réalisation du travail demandé par ce projet a été de comprendre la structure de la gouverne, et en particulier de déterminer qui était le préposé à la gouverne de chaque régime. Le groupe de travail mixte a défini le préposé à la

gouverne d'un régime comme « la personne ou l'organisme responsable au premier chef de la régie du régime d'après le libellé de ce dernier ou la législation pertinente ». Il est très important de clairement définir qui est le préposé à la gouverne, car c'est le préposé à la gouverne qui est l'ultime responsable du rendement du régime de retraite. De plus, c'est le préposé à la gouverne qui est censé prendre les devants et être proactif dans l'approbation des directives appropriées, l'établissement des prestations de retraite et l'élaboration des méthodes administratives.

5.25 Nous avons examiné les documents des régimes de retraite pour identifier le préposé à la gouverne de ces régimes. À la suite de notre examen, nous avons déterminé clairement qui était le préposé à la gouverne de six des huit régimes. Dans deux cas, les documents du régime ne précisent pas qui est l'ultime responsable. Les deux régimes en question ont un comité des pensions, et la question est de savoir si, effectivement, les comités sont les préposés à la gouverne. Nous avons soulevé la question auprès de cadres supérieurs du ministère des Finances et appris par la suite que le ministère est d'avis que les comités des pensions des deux régimes sont les préposés à la gouverne.

5.26 Le tableau qui suit résume les résultats de notre examen.

Régime	**Préposé à la gouverne**
Pension de retraite dans les services publics	Président du Conseil de gestion - ministre des Finances
Pension de retraite des enseignants	Président du Conseil de gestion - ministre des Finances
Régime de pension pour les manoeuvres, hommes de métiers et de services des districts scolaires du Nouveau-Brunswick	Conseil de gestion
Régime de retraite pour les employés à temps plein de la section locale 2745 du SCFP des districts scolaires du Nouveau-Brunswick	Conseil de gestion
Pension de retraite des députés et Pension des députés	Président du Conseil de gestion - ministre des Finances
Régime de pension des employés inscrits au Syndicat canadien de la fonction publique des hôpitaux du Nouveau-Brunswick	Conseil de fiduciaires
Régime de pension de certains employés syndiqués des hôpitaux du Nouveau-Brunswick	Non explicite
Régime de retraite des salariés saisonniers et à temps partiel	Non explicite

Observation

5.27 Aucun doute ne devrait entourer l'identité du préposé à la gouverne de chaque régime de retraite. Cette responsabilité doit être

clairement énoncée dans les documents du régime. Un renvoi explicite devrait figurer dans les documents du Régime de pension de certains employés syndiqués des hôpitaux du Nouveau-Brunswick et du Régime de retraite des salariés saisonniers et à temps partiel.

Résultats du questionnaire et rapport

5.28 Nous résumons nos observations d'après chacun des six principes de gouverne élaborés par le groupe de travail mixte. Les six principes sont les suivants :

- La mission des régimes de retraite doit être claire.
- La principale responsabilité fiduciaire du régime est envers le régime et ses bénéficiaires.
- L'attribution des responsabilités et des obligations de rendre compte doit être claire, de manière à identifier les intervenants et définir les rôles.
- Le rendement doit être mesuré et faire l'objet de rapports.
- Les personnes qui participent à la gouverne du régime doivent être compétentes et avoir les connaissances nécessaires.
- La gouverne doit faire l'objet d'une autoévaluation.

5.29 De l'avis du groupe de travail, ces principes sont « essentiels à la régie efficace d'un régime de retraite. Ces principes peuvent être mis en œuvre de bien des façons. La valeur d'une saine régie procède d'une réflexion à l'égard de chacun de ces principes, puis de la prise d'une position réfléchie. ».

5.30 Nos observations reposent uniquement sur les résultats des questionnaires que nous ont retournés les préposés à la gouverne des régimes de retraite et les membres des comités des pensions. Dans chaque cas, que le préposé à la gouverne soit le Conseil de gestion ou le ministre des Finances, c'est le sous-ministre des Finances, au nom du préposé à la gouverne, qui a rempli le questionnaire. Nous n'avons pas essayé de vérifier l'exactitude d'aucune des réponses reçues.

5.31 Nous avons décidé de limiter notre rapport public aux régimes pour lesquels le gouvernement, par l'entremise du Conseil de gestion ou du ministre des Finances, est le préposé à la gouverne.

5.32 Les quatre régimes sur lesquels nous faisons rapport sont les suivants :

- Pension de retraite dans les services publics (services publics)
- Pension de retraite des enseignants (enseignants)
- Régime de pension pour les manœuvres, hommes de métiers et de services des districts scolaires du Nouveau-Brunswick
- Régime de retraite pour les employés à temps plein de la section locale 2745 du SCFP des districts scolaires du Nouveau-Brunswick (section locale 2745 du SCFP)

5.33 Le tableau qui suit présente des données récentes sur les quatre régimes en question.

Données sur les régimes de retraite

Régimes	Pensionnés	Cotisants	Actif net (millions) $
Services publics	8 054	18 403	3 178
Enseignants	5 357	9 095	3 020
Manoeuvres, hommes de métiers et de services	912	1 913	152
Section locale 2745	101	532	29

5.34 Le ministre des Finances est également le préposé à la gouverne des régimes de retraite des députés. Toutefois, ces régimes n'ont pas d'actif; les cotisations sont versées au Fonds consolidé de la province et les prestations sont prélevées du Fonds, de sorte que les responsabilités en matière de gouverne des régimes sont très limitées.

5.35 Sans faire rapport de manière particulière sur les autres régimes, nous y faisons des renvois dans certains cas.

Principe 1 La mission des régimes de retraite doit être claire.

Importance

5.36 Une mission consignée par écrit est d'une importance extrême, car elle doit clairement définir la raison d'être du régime. Elle traite des motifs pour lesquels le régime a été mis en place. Elle doit être clairement distincte de la mission du répondant du régime et de tout syndicat qui y participe. Un énoncé de mission facilite l'adoption d'objectifs mesurables en regard desquels le rendement du régime, du préposé à sa gouverne et de ses administrateurs est mesuré. Sans énoncé de mission pour le régime de retraite, il ne peut y avoir d'intérêt commun, et tout but ou objectif, s'il y en a, aurait une importance limitée.

Le régime a t-il un énoncé de mission?

Réponses

5.37 Le préposé à la gouverne de deux des régimes a déclaré que les documents des régimes comportent un énoncé de but. Dans ses réponses, le préposé à la gouverne du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et du régime de la section locale 2745 du SCFP précise que le but énoncé est de fournir des prestations aux employés admissibles selon les conditions et les dispositions du régime au moment de la cessation d'emploi ou de la retraite. Le préposé à la gouverne du régime de la section locale 2745 du SCFP a reconnu que l'énoncé de mission n'est pas officiel. Dans le cas des deux régimes les plus

importants, services publics et enseignants, le préposé à la gouverne a répondu que l'énoncé de but n'est pas consigné dans les documents des régimes, mais qu'il figure dans les livrets destinés aux employés et les brochures remis aux participants. Dans les deux cas, le but énoncé est d'offrir la sécurité financière aux participants du régime.

Observation

5.38 La première étape dans l'établissement d'une bonne structure de gouverne est d'énoncer clairement la raison d'être du régime; l'énoncé de mission facilite l'adoption d'objectifs mesurables en regard desquels le rendement du régime, du préposé à sa gouverne et de ses administrateurs est mesuré.

5.39 Nous sommes heureux de voir qu'un énoncé de but est consigné dans les documents du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et du régime de la section locale 2745 du SCFP. Le préposé à la gouverne de ces deux régimes pourrait par ailleurs envisager un énoncé qui offre une perspective plus globale que le but fourni dans les documents des régimes, par exemple des concepts tels que « verser des prestations supérieures à la moyenne » ou « verser des prestations au plus bas coût possible ».

5.40 Nous avons également observé que l'énoncé de but des régimes des services publics et des enseignants, qui est d'offrir la sécurité financière aux participants du régime, pourrait donner l'impression que le régime assume une responsabilité plus grande qu'il ne vise. Dans l'élaboration d'un énoncé de mission pour ces régimes, le préposé à la gouverne pourrait tenir compte de l'étendue des responsabilités que les régimes sont prêts à assumer. Nous encourageons le préposé à la gouverne des deux régimes d'inclure un énoncé de but ou de mission dans les documents des régimes.

La mission a-t-elle été communiquée aux membres?

Réponses

5.41 Même s'il n'y a pas d'énoncé de mission officiel, le préposé à la gouverne de trois des régimes a déclaré que les cotisants reçoivent des livrets destinés aux employés et des relevés annuels des prestations qui donnent les grandes lignes du but du régime de retraite.

Observation

5.42 Les réponses à cette question sont très encourageantes. Nous sommes satisfaits de constater que, pour la majorité des régimes, le but a été communiqué aux participants du régime.

Principe 2

La principale responsabilité fiduciaire du régime est envers le régime et ses bénéficiaires.

Importance

5.43 Les préposés à la gouverne et les administrateurs des régimes doivent faire primer les intérêts du régime et de ses bénéficiaires sur ceux de tout groupe particulier. Pour préciser les implications, un code de déontologie interne doit être rédigé pour chaque régime de retraite

pour couvrir la responsabilité fiduciaire envers les participants du régime, l'administration et la capitalisation des prestations, les restrictions visant certains genres de placements, les conflits d'intérêts et d'autres domaines essentiels. Le respect de ce code de déontologie devrait faire l'objet d'une surveillance régulière. En ayant un code de déontologie et en surveillant l'observation de ce code de façon régulière, on contribue à protéger l'actif du régime et à faire en sorte que les taux de rendement des placements soient maximisés à des niveaux de risque acceptables.

Les rôles et responsabilités des préposés à la gouverne et des administrateurs à l'égard du régime sont-ils articulés?

Réponses

5.44 Selon les réponses des préposés à la gouverne, les quatre régimes décrivent les rôles du préposé à la gouverne et de l'administrateur du régime dans les documents des régimes. De plus, deux des régimes, soit manœuvres, hommes de métiers et de services et la section locale 2745 du SCFP, ont un comité des pensions dont les fonctions sont établies dans les documents des régimes. Par contre, les réponses des préposés à la gouverne des régimes des enseignants et des services publics nous ont appris que, même si les documents des régimes prévoient la nomination d'une commission pour aider le ministre à mettre la loi en application, la commission n'a pas été constituée.

Observation

5.45 Nous constatons que les réponses des quatre préposés à la gouverne montrent que les régimes tentent d'articuler les rôles et les responsabilités du préposé à la gouverne et des administrateurs. Nous suggérons qu'il soit envisagé d'établir les commissions dont il est question dans les documents des régimes des enseignants et des services publics, pourvu, bien sûr, que le rôle et les responsabilités des commissions soient valables et puissent être clairement articulés.

Existe-t-il des mécanismes de contrôle pour protéger le régime, les proposés à sa gouverne et les administrateurs contre les conflits d'intérêts, le manque de compréhension et la malhonnêteté?

Réponses

5.46 Les réponses mentionnent toutes un certain nombre de mécanismes de contrôle. Ainsi, la réponse visant les régimes des services publics et des enseignants mentionne les mécanismes établis par loi, les mécanismes établis par les systèmes informatiques, la vérification annuelle par le vérificateur général de la province, le rapport annuel déposé à l'Assemblée législative (intégré au rapport annuel du ministère des Finances) et le rapport annuel de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick.

5.47 La réponse visant le régime de la section locale 2745 du SCFP et le régime des manœuvres, hommes de métiers et de services précise qu'il y a en place des mécanismes de contrôle et des pratiques courantes pour veiller à ce que le régime puisse satisfaire à son engagement de

fournir des prestations à ses participants à la cessation d'emploi ou à la retraite. Des exemples de mécanismes de contrôle sont ensuite fournis, dont les conventions collectives, le texte du régime de retraite, l'évaluation actuarielle aux trois ans, les lignes directrices relatives aux placements et le rapport des administrateurs.

5.48 Deux des répondants siégeant au comité des pensions du régime de la section locale 2745 du SCFP ont déclaré que les mécanismes de contrôle ne sont pas nécessairement consignés par écrit.

Observation

5.49 Les réponses des préposés à la gouverne montrent que différents mécanismes de contrôle sont en place. Nous avons toutefois noté qu'il n'y a aucun renvoi à un code de déontologie.

5.50 À notre avis, un code de déontologie devrait guider les préposés à la gouverne et les administrateurs du régime. Le code de déontologie doit clairement définir les responsabilités fiduciaires du préposé à la gouverne et des administrateurs envers le régime et ses bénéficiaires, et établir un cadre dans les limites duquel le préposé à la gouverne et les administrateurs du régime peuvent évoluer pour atteindre les objectifs du régime. Une telle documentation doit définir les rôles et responsabilités respectifs du préposé à la gouverne et des administrateurs du régime ainsi que la répartition des tâches entre eux, ce qui contribuerait à éliminer toute incertitude au sujet de leurs rôles et des intervenants à qui ils doivent rendre compte.

5.51 Dans la réponse du régime des hôpitaux-SCFP, qui est administré par un conseil de fiduciaires, nous avons noté des renvois à des paragraphes des documents du régime qui traitent de la malhonnêteté et des conflits relatifs aux fiduciaires et aux fonctions générales et aux pouvoirs des fiduciaires.

Principe 3

L'attribution des responsabilités et des obligations de rendre compte doit être claire, de manière à identifier les intervenants et à définir les rôles.

Importance

5.52 Étant donné leur importance dans la réussite du régime, et pour faciliter la mesure du rendement, le mandat de chaque participant à la gouverne, à la gestion et au fonctionnement du régime de retraite doit être clairement consigné dans les documents du régime. Un régime de retraite comporte cinq secteurs de responsabilité, et les documents du régime doivent clairement attribuer la responsabilité de chaque secteur. Ces secteurs sont les suivants :

- respect des mesures législatives
- capitalisation du régime
- gestion de l'actif
- administration des prestations
- communication

5.53 Le préposé à la gouverne ou les administrateurs du régime doivent définir la responsabilité de chaque participant. Si les responsabilités ne sont pas clairement définies, il se peut que des tâches importantes soient négligées et que des chevauchements se produisent, et il est extrêmement difficile, voire impossible, de tenir les participants responsables. Dans les faits, bon nombre de ces responsabilités peuvent être déléguées, mais, au bout du compte, l'obligation de rendre compte est celle du participant à qui la responsabilité est attribuée. Par exemple, supposons que la responsabilité d'assurer le service des prestations soit attribuée au préposé à la gouverne. Le préposé à la gouverne peut déléguer cette responsabilité à un comité des pensions, lequel pourra déléguer à son tour cette tâche à des cadres supérieurs, qui pourront en charger un cadre inférieur ou un mandataire de l'extérieur. C'est toutefois le préposé à la gouverne qui continue d'être tenu de rendre compte du service des prestations. Cette responsabilité n'est pas transférée par la délégation de la tâche.

5.54 Il faut également identifier les intervenants à qui chacun doit rendre compte. Pour améliorer la communication, les noms du préposé à la gouverne du régime, de l'administrateur du régime et d'autres participants pertinents doivent être divulgués aux intervenants. La communication et la transparence renforcent la reddition de comptes.

5.55 Dans le cas des régimes modestes, le nombre d'intervenants peut être réduit, mais le principe d'attribution de l'autorité et de l'obligation de rendre compte est le même.

Les parties responsables des questions suivantes sont-elles clairement identifiées?

- ***Respect des mesures législatives***
- ***Capitalisation du régime***
- ***Gestion de l'actif***
- ***Administration des prestations***
- ***Communication***

Réponses

5.56 Les réponses des préposés à la gouverne du régime des services publics et du régime des enseignants montrent que les principaux secteurs de responsabilité relatifs au fonctionnement des régimes de retraite sont attribués, bien que la responsabilité ne soit pas toujours clairement déterminée dans la mesure législative qui établit le régime. En revanche, les réponses du comité de consultation du régime des services publics semblent diverger. Les membres du comité estiment que les parties responsables de chacun des secteurs clés ne sont pas clairement déterminées. Les membres du comité ont fourni des réponses telles que : « Je n'ai rien vu... », « Je ne suis pas au courant... » et « Pas à ma connaissance ».

5.57 Dans le cas du régime des manœuvres, hommes de métiers et de services, la réponse du préposé à la gouverne laisse entendre que la responsabilité de la majorité des secteurs clés du fonctionnement du régime de retraite est clairement attribuée. Il y a toutefois deux exceptions, toutes les deux au sujet de la capitalisation du régime. La première responsabilité qui n'est pas clairement établie est l'approbation de la méthode et des hypothèses actuarielles. Le préposé à la gouverne du régime a déclaré que l'actuaire élabore et recommande au Conseil de gestion la méthode actuarielle et l'adoption des hypothèses, tel qu'indiqué par le comité d'évaluation actuarielle, et que le Conseil de gestion est responsable de l'approbation. Cependant, une partie des répondants du comité des pensions ont dit que la capitalisation du régime est la responsabilité du comité des pensions. Deuxièmement, tant le préposé à la gouverne que les membres du comité des pensions ont affirmé que les parties responsables des projections relatives à la trésorerie ne sont pas déterminées.

Observation

5.58 À partir des réponses reçues, nous avons cerné deux secteurs où des améliorations sont possibles. Le premier est de s'assurer que la responsabilité de chacun des cinq secteurs clés est clairement déterminée dans les documents du régime, ce qui devrait résoudre les problèmes mentionnés pour les régimes des services publics et des enseignants, et en particulier celui des services publics, où l'attribution de la responsabilité est quelque peu incertaine. Deuxièmement, il serait possible d'améliorer le régime des manœuvres, hommes de métiers et de services en attribuant clairement la responsabilité d'approuver la méthode et les hypothèses actuarielles et de faire des projections relatives à la trésorerie du régime de retraite.

Le mandat de chaque partie visée par les fonctions énumérées ci-dessous est-il clair et consigné par écrit?

- ***Respect des mesures législatives***
- ***Capitalisation du régime***
- ***Gestion de l'actif***
- ***Administration des prestations***
- ***Communication***

Réponses

5.59 Nous avons le plaisir de signaler que, pour deux des régimes, le préposé à la gouverne a répondu qu'il existe par écrit un mandat clair visant chacun des cinq secteurs de responsabilité clés. On ne peut en dire autant des deux régimes les plus importants, soit le régime des services publics et le régime des enseignants.

5.60 Pour les deux régimes, la réponse à la question portant sur le respect des mesures législatives a été la suivante : non, seulement les articles de la loi qui attribuent au ministre la mise en application de la loi, car le régime est exempté de la *Loi sur les prestations de pension*. Dans le secteur clé de la gestion de l'actif, le régime des services publics et le régime des enseignants comptent sur une société de la Couronne du

gouvernement du Nouveau-Brunswick, la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick, pour le mandat.

5.61 Les membres du comité de consultation des pensions du régime des services publics n'ont pas vu de mandat écrit pour les parties responsables des secteurs clés ou n'étaient pas certains de la manière dont la responsabilité est communiquée aux parties.

Observation

5.62 Un mandat clair visant chacun des secteurs clés doit être rédigé pour toutes les parties qui en sont responsables. Pour encourager la reddition de comptes, le mandat doit être pleinement communiqué de sorte que les participants et autres parties au régime soient au courant de son existence. Au sujet du respect des mesures législatives, il est surprenant que les régimes de retraite du gouvernement soient exemptés de l'application de la *Loi sur les prestations de pension*, car il s'agit d'une loi visant à établir des normes de fonctionnement pour tous les régimes de retraite du gouvernement provincial. Il y a effectivement un mandat visant le secteur de la gestion de l'actif des régimes des services publics et des enseignants, mais ce mandat semble avoir été établi par le gestionnaire des placements, la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick. De tels mandats nécessitent l'approbation du préposé à la gouverne.

Les membres du régime connaissent-ils l'identité des préposés à la gouverne et à l'administration courante du régime?

Réponses

5.63 Le préposé à la gouverne des régimes des services publics et des enseignants a répondu par l'affirmative, en précisant que cela est fait dans les mesures législatives et les communications avec les employés. Pour les deux autres régimes, soit manœuvres, hommes de métiers et de services et section locale 2745 du SCFP, la réponse est : oui et non, suivie de l'explication suivante.

> *« Le texte du régime de retraite mentionne que le préposé à la gouverne est le Conseil de gestion. Les noms des firmes des administrateurs du régime sont communiqués aux participants au moyen d'un livret préparé à l'intention des employés (pour savoir à qui téléphoner pour les demandes de renseignements). Il arrive que le nom des personnes ne soit pas mentionné, à l'exception des conseillers aux prestations affectés aux employés, afin que les employés et les employeurs aient toujours le nom d'une personne-ressource. »* [Traduction.]

Observation

5.64 Nous avons constaté avec satisfaction que les quatre régimes communiquent le nom des préposés à la gouverne et des administrateurs pertinents aux participants au régime de retraite. À notre avis, cette communication renforce la reddition de comptes.

Principe 4 **Le rendement doit être mesuré et faire l'objet de rapports.**

Importance

5.65 Chaque régime de retraite doit avoir des objectifs stratégiques, c'est-à-dire des objectifs préétablis. Ces objectifs doivent être directement liés à l'énoncé de mission du régime de retraite, être mesurables et couvrir tous les aspects importants du régime. Des objectifs peuvent viser, par exemple, la capitalisation, le rendement administratif et le rendement des placements. Les objectifs seront adaptés aux exigences particulières du régime et périodiquement ajustés en réaction aux changements dans les besoins des intervenants. Des cibles de rendement annuelles doivent être établies pour chacun des objectifs, et les résultats des mesures du rendement, accompagnés d'explications des écarts par rapport aux cibles, devraient être communiqués aux intervenants appropriés. Il y a lieu également de surveiller le respect des mesures législatives.

5.66 Normalement, c'est au préposé à la gouverne de s'assurer que des objectifs stratégiques et des cibles de rendement annuelles pertinentes sont établis, que le rendement est mesuré et que les résultats sont communiqués aux intervenants. C'est également le préposé à la gouverne qui devrait avoir la responsabilité de prendre des mesures lorsque les cibles de rendement ne sont pas atteintes.

5.67 Le préposé à la gouverne est l'ultime responsable de la gouverne du régime de retraite. À ce titre, il est important que le préposé à la gouverne participe à l'établissement de certains des objectifs stratégiques et des cibles de rendement les plus cruciaux. Par exemple, puisque la gestion de l'actif est essentielle au maintien de la santé financière des régimes de retraite, le préposé à la gouverne devrait participer à l'établissement de repères sur des points comme les objectifs en matière de taux de rendement, la tolérance à l'égard du risque et la composition de l'actif.

Les mesures du rendement dans les domaines suivants sont-elles claires et objectives?

- ***Respect des mesures législatives***
- ***Capitalisation du régime***
- ***Gestion de l'actif***
- ***Administration des prestations***
- ***Communication***

Réponses

5.68 Dans tous les régimes, les réponses du préposé à la gouverne montrent qu'il n'y a pas de mesures claires et objectives du rendement dans au moins trois des cinq secteurs.

5.69 Les réponses du préposé à la gouverne des régimes des services publics et des enseignants montrent qu'il n'y a pas de mesures claires et objectives du rendement visant le respect des mesures législatives, car

ces régimes sont exemptés de la *Loi sur les prestations de pension* du Nouveau-Brunswick.

5.70 Sur la question de la capitalisation du régime, les réponses des quatre préposés à la gouverne montrent qu'il n'y a pas de politiques de financement en place, mais que de telles politiques étaient en voie d'élaboration dans le cas du régime des services publics et du régime des enseignants.

5.71 Les réponses des préposés à la gouverne sont divisées sur la question de mesures claires et objectives pour la gestion de l'actif. Le régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et le régime de la section locale 2745 du SCFP considèrent avoir des mesures claires et objectives. Les répondants ont précisé que les politiques et les objectifs de placement sont établis par la Division de la gestion du Trésor et de la dette, avec l'approbation du Conseil de gestion. Pour les régimes des services publics et des enseignants, le préposé à la gouverne a déclaré que c'est le conseil de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick qui établit et mesure ces politiques et ces objectifs. Aucune mention n'est faite de la nécessité d'obtenir l'approbation du préposé à la gouverne du régime. Les réponses reçues du comité de consultation des pensions du régime des services publics sont assez préoccupantes, puisque les répondants ont dit ne pas être au courant de la mise en vigueur d'aucune mesure du rendement.

5.72 Les préposés à la gouverne des quatre régimes ont déclaré que les mesures du rendement dans le secteur de l'administration des prestations comportent des lacunes. Pour deux des régimes, services publics et enseignants, des mesures du rendement sont en voie d'élaboration ou à l'étude en vue de leur élaboration. Pour les autres régimes, les réponses du préposé à la gouverne et des membres des comités des pensions font état de lacunes, telles que l'absence de normes relatives à l'inscription des participants, à l'établissement et à la tenue de dossiers sur les participants et au calcul et au traitement des prestations versées.

5.73 De façon générale, toutes les réponses montrent qu'on pourrait en faire plus pour établir des mesures du rendement visant la communication des renseignements pertinents sur les régimes aux intervenants des régimes de retraite.

Observations

Respect des mesures législatives

5.74 La réponse visant les régimes des services publics et des enseignants laisse entendre que le respect des mesures législatives n'est pas un problème, puisque ces régimes sont exemptés de la *Loi sur les prestations de pension* du Nouveau-Brunswick. Nous ne sommes pas d'accord, car, à notre avis, les quatre régimes doivent respecter leurs propres documents ainsi que la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale. Il s'agit d'une responsabilité fondamentale. La mesure du rendement est ici

très simple : chaque régime doit respecter toutes les obligations des documents du régime et toute mesure législative pertinente.

Capitalisation des régimes

5.75 De façon générale, il revient au préposé à la gouverne ou à l'administrateur du régime de faire en sorte que des mesures claires et objectives soient établies dans les trois secteurs suivants de la capitalisation : établissement de politiques de capitalisation pour le régime de retraite, approbation de la méthode et des hypothèses actuarielles et projections relatives à la trésorerie du régime. Dans la mesure où cela n'est pas fait, et il semble, d'après les réponses reçues, que c'est effectivement le cas, le préposé à la gouverne doit agir en conséquence.

5.76 Pour les régimes des services publics et des enseignants, si le préposé à la gouverne ou l'administrateur continue à déléguer au comité d'évaluation actuarielle l'autorité d'approuver la méthode et les hypothèses actuarielles, il est important que le préposé à la gouverne et l'administrateur sachent que la responsabilité n'est pas transférée. Le préposé à la gouverne ou l'administrateur doit donc s'assurer qu'un processus de supervision est en vigueur pour l'approbation des actions du comité.

Gestion de l'actif

5.77 Nous tenons en particulier à attirer l'attention sur la gestion de l'actif des régimes des services publics et des enseignants. À l'heure actuelle, la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick participe à l'établissement des politiques et des objectifs de placement et à la surveillance du respect de ces politiques de placement. Or, le préposé à la gouverne n'a pas approuvé ces politiques très importantes.

5.78 Nous avons constaté avec satisfaction que, dans le cas des deux autres régimes, ces importantes politiques ont reçu l'approbation du préposé à la gouverne, soit le Conseil de gestion, avec l'apport de la Division de la gestion du Trésor et de la dette du ministère des Finances.

5.79 Dans tous les cas, nous croyons que le préposé à la gouverne doit participer à l'élaboration de mesures du rendement claires et objectives et donner son approbation finale à de telles mesures.

Administration des prestations

5.80 De façon générale, le préposé à la gouverne ou l'administrateur du régime doit faire en sorte que des mesures du rendement claires et objectives soient établies pour chacun des domaines suivants :

- Établissement de normes de service.
- Calcul et traitement des prestations versées.
- Inscription des participants.
- Établissement et tenue de dossiers sur les participants.
- Création et distribution de documents de communication et d'éducation.

- *the Department should monitor the results of programs that address private forest land and take corrective action when necessary; and*
- *the Department should have procedures in place to report on the effectiveness of private forest lands programs.*

Results in brief

6.11 The *Crown Lands and Forests Act* requires attention. Some of its definitions and provisions are vague and confusing. As a result, the Department has not been able to articulate a clear mandate for private forest lands in the Province.

6.12 There are a number of other Acts having an impact on private forest lands. The Department should consider whether all private forest land legislation should be incorporated into one Act.

6.13 The Department has not established goals and objectives relating to its responsibilities for private forest lands.

6.14 The Department's programs are consistent with its governing legislation. However, we noted a lack of accountability by landowners for silviculture funding provided by the Department. Further, the proposed elimination of the Department's Forest Extension services could have an adverse impact on the management of private forest lands.

6.15 The Department is not obtaining timely and accurate information to enable it to monitor harvesting activities on private forest lands. It has no tracking system for wood that is not sold through a marketing board, and it does not monitor out-of-Province sales from private forest lands.

6.16 The Department's annual report does not contain sufficient information to enable a reader to assess the effectiveness of the Department's private forest lands programs.

Mandate and responsibilities

6.17 Our first criterion was:

The Crown Lands and Forests Act and Regulations should clearly define the Department's responsibilities for private forest lands.

6.18 The first criterion questions whether the *Crown Lands and Forests Act* has given the Department a clear indication or mandate as to what its involvement should be in relation to private forest lands. The first step in determining what goals are to be pursued and how they should be achieved is to have a clear idea of what mandate has been legislated.

6.19 As well as determining the Department's clear responsibilities, we also wanted to determine if the Act has sections in which the

direction given to the Department is unclear. Unclear mandates can cause departments to spend considerable time and resources in areas where legislation does not direct them. Unclear legislation could also cause an organization to overlook or inadequately address areas where involvement was intended.

6.20 Further, we also wanted to determine if other legislation has a significant impact on the Department's responsibilities for private forest lands. The criterion focuses on the *Crown Lands and Forests Act*, stating that Act "should clearly define" the Department's responsibilities. In our opinion, one component of clearly defining, is completeness. That is, if other legislation has a significant role in defining the Department's mandate, then it may be said that the *Crown Lands and Forests Act* does not clearly define the Department's responsibilities. Other legislation must be consulted.

Our conclusion on the criterion

6.21 In our opinion, this criterion is partially met.

6.22 Under section 3(2) of the Act, the Minister does have the mandate "to encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province." In fulfilling this mandate the Minister can "with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, ... initiate programs for such purposes."

6.23 And there are some very specific responsibilities assigned by the *Crown Lands and Forests Act* to the Minister. These include the monitoring of operating plans and, especially in the case of private woodlots and freehold lands, the monitoring of planned and actual harvest. The Minister also has a responsibility to review the price charged for Crown timber to ensure it is at fair market value. This has an obvious impact on "encouraging management of the private forest lands".

6.24 But, despite this, there are a number of factors that prevent us from reaching a positive conclusion. To begin, the Act is rather vague in some of its definitions, particularly around the terms private forest lands, private lands and historic market share. As well, the Act could be clearer in its use of the term "primary source". In addition, it has very little to provide in terms of specific responsibilities for private lands of 5,000 hectares. There is also the possibility of an inherent conflict between the terms proportional supply and sustained yield.

6.25 Further, there are three other significant pieces of legislation which give the Minister responsibility for private forest lands. Finally, despite what seems like a clear, overarching mandate with several specific responsibilities, staff administering the Act appeared to be uncertain about the Department's mandate with respect to private forest

locale 2745 du SCFP, les préposés à la gouverne sont les membres du Conseil de gestion.

Observation

5.89 Pour chacun de ces régimes, il n'y a aucune possibilité de choisir le préposé à la gouverne du régime, puisque ce dernier est désigné par la loi.

Les responsables de la gouverne du régime reçoivent-ils la formation et l'orientation nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités?

Réponses

5.90 Le préposé à la gouverne du régime des services publics et du régime des enseignants a répondu que le ministre reçoit une initiation et peut compter sur un personnel professionnel, tandis que la Société de gestion des placements offre une formation aux membres et au personnel du Conseil de gestion. D'après les réponses visant le régime des manœuvres, hommes de métiers et de services et le régime de la section locale 2745 du SCFP, les membres du Conseil de gestion ne reçoivent aucune autre formation que la séance d'initiation initiale pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gouverne.

Observation

5.91 Bien que la réponse du préposé à la gouverne des régimes des services publics et des enseignants affirme que le ministre reçoit une initiation, la formation continue n'est pas mentionnée. Il est important qu'une formation continue s'ajoute à l'initiation en fournissant de l'information sur les principes de la gouverne et que cette formation soit donnée au ministre des Finances et aux membres du Conseil de gestion.

5.92 Il est également important qu'une initiation et une formation officielles soient offertes à toutes les personnes qui participent à la gouverne et à l'administration d'un régime, afin de permettre à ces personnes de s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard du régime.

Principe 6 **Il devrait y avoir un processus d'autoévaluation de la gouverne.**

Importance

5.93 Il est très important que les régimes de retraite soient dirigés de manière efficace. L'autoévaluation est un outil important qui peut servir à améliorer la gouverne des régimes de retraite. Le processus de gouverne, y compris les rapports aux intervenants appropriés, doit être revu et modifié de temps à autre pour en assurer l'efficacité. Il est important que cet examen évalue l'efficacité des personnes (administrateurs, gestionnaires des placements, agents, etc.) qui participent régulièrement au processus. De tels examens, s'ils sont faits de manière consciencieuse, servent à remettre en question les méthodes établies et les idées reçues, améliorant du fait même l'efficacité du processus de gouverne.

A-t-on prévu des mécanismes et des critères permettant aux personnes responsables de la gouverne du régime d'évaluer périodiquement la gouverne du régime et leur propre travail?

Réponses

5.94 D'après les réponses des préposés à la gouverne, aucun des quatre régimes ne procède à des autoévaluations.

Observation

5.95 Comme dans tout modèle efficace de gouverne, une évaluation du déroulement des activités doit avoir lieu. Au palier le plus élevé, l'évaluation doit examiner l'efficacité de la structure actuelle, qui désigne le Conseil de gestion ou le ministre des Finances comme le préposé à la gouverne du régime, ainsi que l'efficacité de tous les administrateurs (gestionnaires des placements, actuaires, administrateurs des prestations, etc.). D'après les réponses reçues, l'articulation claire des processus et des critères à suivre pour effectuer un tel examen améliorerait la gouverne de tous les régimes. Il y aurait lieu d'effectuer un tel examen périodiquement.

Observations du ministère

5.96 Le ministère des Finances a formulé les commentaires généraux suivants au sujet de notre rapport final :

> *Nous appuyons sans réserve les fondements du rapport du comité sénatorial et du questionnaire, mais nous n'avons pas tout à fait saisi tous les concepts soulevés. Ainsi, l'explication selon laquelle le préposé à la gouverne est la personne ou l'organisme qui est responsable au premier chef de la gouverne du régime nous semble circulaire et manquer de clarté.*
>
> *Nous reconnaissons qu'il y a place à l'amélioration dans les pratiques de gouverne du gouvernement provincial et que la sensibilisation à cette question pourrait être plus répandue. Nous apprécions le travail du groupe de travail mixte ainsi que les outils qu'il a fournis aux personnes qui s'occupent des régimes de retraite pour les aider à faire en sorte que les pratiques de gouverne soient à un niveau avancé.*
> [Traduction.]

Chapitre 6
Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie
Terres à bois privées

Contenu

Contexte 109
Étendue 110
Résumé des résultats 111
Mandat et responsabilités 112
Efficacité des programmes visant les terres à bois privées 137

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie Terres à bois privées

Contexte

6.1 Le Nouveau-Brunswick est la province la plus boisée du Canada, 85 % de son territoire étant recouvert de forêt. Cette forêt est un legs important. À notre avis, le gouvernement a le devoir de veiller à ce que les ressources forestières soient aménagées de façon à assurer une ressource durable pour l'ensemble de ses citoyens.

6.2 Trois grands groupes de propriétaires gèrent actuellement les forêts du Nouveau-Brunswick. La Couronne est le propriétaire le plus important, avec 47 % des terres à bois productives du Nouveau-Brunswick. Viennent ensuite les propriétaires de boisés privés, avec 30 %, suivis des usines et des transformateurs de produits du bois, avec 21 %. En plus de représenter 98 % des forêts productives, ces groupes ont aussi leur importance en raison des différences dans leurs buts à l'égard de la ressource[1].

6.3 La majorité des terres forestières de la Couronne sont gérées par le gouvernement provincial par l'entremise de dix ententes d'aménagement forestier conclues avec des entreprises forestières. Les objectifs visés pour les terres de la Couronne sont énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Cette disposition de la loi énumère plusieurs objectifs pour les terres de la Couronne, y compris le maintien des habitats du poisson et du gibier ainsi que la récolte et le renouvellement des ressources en bois.

6.4 On appelle communément *tenures libres industrielles* les terres qui appartiennent aux usines et aux transformateurs de produits du bois. L'objectif principal visé pour ces terres est l'optimisation de leur valeur pour les installations de transformation du bois.

6.5 Les boisés privés sont généralement des étendues de terres plus petites que les tenures libres industrielles. Les propriétaires de boisés entretiennent leurs terres à diverses fins, par exemple pour la pratique

1. Les pourcentages ont légèrement changé à la suite de l'achat de terres boisées par la Couronne. Les nouveaux pourcentages ne sont pas encore connus.

de loisirs, le tourisme ou, possiblement, la récolte du bois. Ces boisés appartiennent à un large éventail de Néo-Brunswickois dont les objectifs, les ressources et les capacités d'aménagement diffèrent.

6.6 L'objectif ultime de tous les intervenants dans l'industrie forestière est l'augmentation ou le maintien des avantages qui sont tirés de la ressource, quels qu'ils soient. Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une hausse considérable de la demande de produits forestiers et de leur valeur. Cette situation a exercé beaucoup de pression sur la ressource et mis en évidence la nécessité d'une planification soigneuse pour assurer le maintien de ces avantages. La capacité des installations de transformation actuelles, un approvisionnement durable en bois d'œuvre et la demande future prévue sont des aspects cruciaux.

Étendue

6.7 Étant donné l'importance de l'industrie dans le bien-être social et économique de la province, nous avons décidé d'entreprendre un projet dans le domaine. Le paragraphe 3(2) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* précise que « Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Nous avons donc décidé de commencer par l'examen de la source principale d'approvisionnement.

6.8 Dans le cours de notre vérification, nous avons examiné les mesures législatives du Nouveau-Brunswick ainsi que celles de la Nouvelle-Écosse et du Maine. Nous avons aussi interviewé des représentants des sept offices locaux de commercialisation des produits forestiers, des représentants de deux importants transformateurs du bois, la New Brunswick Forest Products Association, la Fédération des Propriétaires de Lots Boisés du Nouveau-Brunswick et le ministère de la Conservation du Maine. Nous avons été en étroite communication avec des employés du ministère s'occupant d'aménagement forestier et avec la Commission des produits forestiers et pris la parole à une réunion du conseil de la Commission des produits forestiers. Notre vérificateur principal sur place a aussi assisté à un congrès sur la certification des forêts, qui a eu lieu à Fredericton en février 2000.

6.9 Notre objectif était de déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés sont en place pour « encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale [durable] d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Dans le cadre de nos responsabilités en matière de rapport sur l'« efficacité », nous avons également voulu savoir si des mesures adéquates sont en vigueur pour déterminer l'atteinte des buts et des objectifs du programme.

6.10 Pour nous aider dans la réalisation de notre travail, nous avons élaboré les cinq critères de vérification suivants :

- *La* Loi sur les terres et forêts de la Couronne *et ses règlements doivent clairement définir les responsabilités du ministère à l'égard des terres à bois privées.*
- *Le ministère doit avoir des buts et des objectifs pertinents pour assumer les responsabilités que lui confèrent la* Loi sur les terres et forêts de la Couronne *et ses règlements à l'égard des terres à bois privées.*
- *Les programmes, les directives et les procédures doivent être compatibles avec la* Loi sur les terres et forêts de la Couronne *et ses règlements en ce qui concerne les terres à bois privées.*
- *Le ministère doit surveiller les résultats des programmes qui visent les terres à bois privées et prendre des mesures correctrices lorsqu'il y a lieu.*
- *Le ministère doit avoir en place des méthodes de rapport sur l'efficacité des programmes visant les terres à bois privées.*

Résumé des résultats

6.11 La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* a besoin d'attention. Certaines définitions et dispositions sont vagues et confuses. Il s'ensuit que le ministère n'a pas réussi à articuler un mandat clair pour les terres à bois privées de la province.

6.12 D'autres lois ont des répercussions sur les terres à bois privées. Le ministère devrait voir s'il y aurait lieu de regrouper en une seule loi toutes les mesures législatives visant les terres à bois privées.

6.13 Le ministère n'a pas établi de buts et d'objectifs ayant trait à ses responsabilités à l'égard des terres à bois privées.

6.14 Les programmes du ministère sont compatibles avec les mesures législatives qui les régissent. Nous avons toutefois noté que les propriétaires fonciers ne rendent pas compte des fonds qu'ils reçoivent du ministère pour des activités sylvicoles. De plus, l'abolition prévue du service de consultation forestière du ministère pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'aménagement des terres à bois privées.

6.15 Le ministère n'obtient pas les informations opportunes et exactes qui lui permettraient de surveiller les activités de récolte sur les terres à bois privées. Il n'a aucun mécanisme de suivi pour le bois qui n'est pas vendu par l'entremise d'un office de commercialisation, et il ne surveille pas les ventes hors province de bois provenant des terres à bois privées.

6.16 Les informations présentées dans le rapport annuel du ministère ne sont pas suffisantes pour permettre au lecteur d'évaluer l'efficacité des programmes du ministère visant les terres à bois privées.

Mandat et responsabilités

6.17 Notre premier critère était le suivant :

> *La Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements doivent clairement définir les responsabilités du ministère à l'égard des terres à bois privées.*

6.18 Avec le premier critère, nous cherchions à savoir si la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* fournit au ministère une indication ou un mandat clairs sur son rôle à l'égard des terres à bois privées. La première étape dans la détermination des buts à réaliser et de la manière dont ils doivent être réalisés est d'avoir une idée exacte du mandat établi par loi.

6.19 En plus de déterminer les responsabilités du ministère, nous voulions aussi savoir si la loi comporte des dispositions dans lesquelles l'orientation donnée au ministère n'est pas claire. Un mandat qui n'est pas clair peut mener des ministères à consacrer un temps et des ressources considérables à des aspects vers lesquels les mesures législatives ne les orientent pas. Des mesures législatives qui manquent de clarté peuvent également faire qu'une organisation néglige ou traite incorrectement des domaines dans lesquels elle est censée intervenir.

6.20 Nous avons aussi voulu déterminer si d'autres mesures législatives ont des conséquences importantes sur les responsabilités du ministère à l'égard des terres à bois privées. Le critère porte sur la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et précise que la loi doit « clairement définir » les responsabilités du ministère. À notre avis, l'une des composantes d'une définition claire est son aspect complet. En d'autres termes, si d'autres mesures législatives ont un rôle important dans la définition du mandat du ministère, on peut alors dire que la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* ne définit pas clairement les responsabilités du ministère, car il faut consulter d'autres mesures législatives.

Notre conclusion sur le critère

6.21 À notre avis, il est partiellement satisfait au critère.

6.22 En vertu du paragraphe 3(2) de la loi, le ministre a effectivement le mandat d'« encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Pour s'acquitter de son mandat, le ministre peut, « avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, instaurer des programmes à ces fins ».

6.23 La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* confère des responsabilités très précises au ministre, dont la surveillance des plans d'exploitation et, en particulier dans le cas des boisés privés et des tenures libres, la surveillance de la récolte prévue et réelle. Le ministre doit également examiner le prix demandé pour le bois de la Couronne pour s'assurer qu'il correspond à la juste valeur marchande, ce qui a des

conséquences évidentes sur le fait d'« encourager l'aménagement des terres à bois privées ».

6.24 Malgré tout, plusieurs facteurs nous empêchent d'en arriver à une conclusion positive. D'abord, la loi est plutôt vague dans l'énoncé de certaines définitions, en particulier en ce qui concerne les termes « terres à bois privées », « terres privées » et « partage historique du marché ». De plus, la loi n'utilise pas très clairement le terme « source principale ». Par ailleurs, elle ne dit pas grand-chose sur les responsabilités relatives aux terres privées de 5 000 hectares. Il y a également une possibilité de conflit intrinsèque entre les termes « approvisionnement proportionnel » et « rendement continu ».

6.25 Ensuite, trois autres mesures législatives importantes confèrent au ministre la responsabilité des terres à bois privées. Enfin, malgré ce qui semble être un mandat clair et déterminant assorti de plusieurs responsabilités précises, le personnel qui met la loi en application semble incertain du mandat du ministère en rapport avec les terres à bois privées. Il semble largement limiter ses efforts aux boisés privés.

Définition du terme « terres à bois privées »

6.26 Le terme « terres à bois privées », bien qu'employé dans la loi, n'y est pas défini explicitement. Et bien qu'il ne soit pas défini, le terme semble différencier les terres à bois privées des terres publiques, c'est-à-dire les terres de la Couronne.

6.27 L'article 3, qui se trouve à la section « Application générale de la loi », semble énoncer un « objet » ou un « mandat », comme on en trouve couramment dans d'autres lois. L'article comporte deux paragraphes distincts. Le premier, le paragraphe 3(1), décrit six responsabilités générales du ministre à l'égard des terres de la Couronne. Le second, le paragraphe 3(2), expose le mandat général du ministre à l'égard des terres à bois privées – c'est-à-dire les terres autres que celles de la Couronne. En d'autres termes, les « terres à bois privées » sont à peu près toutes les terres qui ne sont pas publiques et qui n'appartiennent pas à la Couronne.[1]

6.28 La loi renvoie à trois catégories distinctes ou trois genres de terres autres que les terres de la Couronne, catégories qui semblent former ce qu'on pourrait raisonnablement appeler les terres à bois privées. Ces trois catégories sont :

- les boisés privés,
- les tenures libres,
- les terres privées formant un total de 5 000 hectares qui appartiennent à une personne.

---

1. Nous savons que le gouvernement fédéral est propriétaire d'environ 1 % des terres boisées de la province. Mais, à des fins de simplicité, ces terres sont ici exclues de la discussion.

6.29 À notre avis, toutefois, il y aurait peut-être lieu pour le ministère de modifier la loi pour clarifier les définitions. Premièrement, il faut noter que les mots « plus de » ou « au moins » semblent avoir été omis par inadvertance de la définition du troisième volet des terres à bois privées, à savoir des terres privées formant un total de 5 000 hectares qui appartiennent à une personne. Il est peu probable que les propriétaires fonciers de la province qui possèdent des terres forestières ayant une superficie exacte de 5 000 hectares soient très nombreux.

6.30 Deuxièmement, la définition renvoie à « une personne ». Les terres pourraient être sous le contrôle d'un groupe de personnes, tel qu'une compagnie ou une organisation à but non lucratif, et avoir les mêmes conséquences sur la forêt et son écosystème. Le terme « une personne » devrait être remplacé par « une personne ou détenues en commun par un groupe de personnes ou une compagnie ».

6.31 Le terme « terres privées » semble utilisé de différentes manières dans la loi. Dans un cas, « terres privées » est un terme combiné qui représente les boisés privés et les terres de 5 000 hectares appartenant à une seule personne. Ailleurs dans la loi, le terme « terres privées » serait utilisé comme un synonyme du terme « terres à bois privées ». L'article 5, qui porte sur les fonctions des agents du service forestier, note que l'agent peut « pénétrer sur des terres privées chaque fois que l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi l'exige ». Comme l'article ne mentionne pas séparément les tenures libres, nous avons supposé que l'intention de l'article est de permettre à l'agent du service forestier de pénétrer sur n'importe laquelle des catégories de terres à bois privées. Il ne semblerait pas logique de restreindre l'accès de l'agent du service forestier à une catégorie de terres à bois privées.

6.32 De même, dans un article de la loi qui traite de la protection de la forêt, il est précisé que « Le Ministre peut protéger des incendies, des insectes et des maladies les forêts se trouvant sur les terres de la Couronne, sur d'autres terres dévolues à la Couronne ou sur des terres privées ». La disposition prévoit que le ministre peut protéger toutes les forêts de la province. Les incendies ne s'arrêtent pas à la limite séparant une terre de la Couronne d'une tenure libre.

Généralités et élaboration du mandat

6.33 La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* a été sanctionnée en 1980 après de vastes consultations. Un élément clé du consensus qui en a découlé est que la Couronne devrait être le fournisseur « résiduel » de bois pour les installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick.

6.34 Le principe est implicite au paragraphe 3(2) de la loi, qui se lisait à l'époque comme suit :

> *Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale*

d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province et peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, instaurer des programmes à ces fins.

6.35 Il s'agit de l'article de la loi qui a défini le mandat global du ministère à l'égard des terres à bois privées de 1980 à 1992. L'expression « compatible avec le paragraphe 29(7.1) », qui figure dans le paragraphe aujourd'hui, a été ajoutée en 1992; nous faisons des observations à ce sujet plus loin dans le chapitre.

Sens du terme « principal »

6.36 Ce qu'on entend par « principal » au paragraphe 3(2) n'est pas défini dans la loi. Le *Petit Robert* définit « principal » comme « le premier parmi plusieurs » et « le plus important ». Si l'on retient « le plus important » comme définition de « principal », on comprend alors que l'approvisionnement en provenance des trois catégories de terres à bois privées constitue la source de bois la plus abondante pour les installations de transformation du bois de la province. Voilà qui est compatible avec le concept de « terres de la Couronne comme source résiduelle » à la base de l'élaboration de la loi. Ce sens est également compatible avec les observations que nous présentions dans le *Rapport du vérificateur général* de 1988. Dans notre section sur l'aménagement des forêts, nous discutions des diverses hypothèses dont s'était servi le ministère pour déterminer le niveau des activités sylvicoles sur les terres de la Couronne. L'utilisation des terres de Couronne comme source résiduelle d'approvisionnement était l'une des hypothèses clés du modèle du ministère.

6.37 Les rôles respectifs des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement et des terres de la Couronne comme source résiduelle prennent leur sens si l'on considère les multiples utilisations des terres de la Couronne qui sont prescrites dans la loi. Le ministre est chargé de « de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne ». Le paragraphe 3(1) énumère six utilisations différentes pour les terres de la Couronne, dont une seule renvoie à la récolte et au renouvellement des ressources en bois sur ces terres. Les autres utilisations ont trait au maintien des habitats du poisson et du gibier, à l'accès du public et aux loisirs en forêt. La Couronne doit donc trouver un équilibre parmi les différents objectifs en matière de forêts.

6.38 De 1980 à 1992, les terres à bois privées ont effectivement été la source majeure ou principale d'approvisionnement, sauf durant deux exercices. En 1988-1989 et en 1991-1992, les terres à bois privées ont assuré la moitié de l'approvisionnement en bois aux installations de transformation du bois de la province, et les terres de la Couronne (ou publiques), l'autre moitié. Nous avons aussi examiné les statistiques sur l'utilisation du bois de 1960 à 1980. Durant cette période de 20 ans, l'approvisionnement venant des terres de la Couronne a dépassé celui

des terres à bois privées à trois reprises seulement. En d'autres termes, avant 1992, il était clair que, prises ensemble, les terres à bois privées constituaient la source principale d'approvisionnement des installations de transformation du bois de la province, et ce tant selon la loi que dans les faits.[1]

6.39 Avant 1992, le ministère exigeait la signature de contrats avec les propriétaires de boisés privés (par l'entremise de leurs représentants, les sept offices de commercialisation et les associations de producteurs) avant de permettre la récolte du bois sur les terres de la Couronne. Ou encore, les parties devaient à tout le moins participer à un processus d'arbitrage avant que la Couronne ne leur accorde l'accès à son bois.

6.40 Jusqu'en 1992, le concept de « boisés privés en premier » était expressément prévu au paragraphe 29(5) de la loi. À l'époque, le paragraphe se lisait comme suit :

> *29(5) Un plan de fonctionnement doit, pour une période de cinq ans,*
>
> *a) déterminer dans l'ordre de priorité suivant, le volume d'approvisionnement en bois qui doit être utilisé dans tout établissement de transformation du bois du titulaire d'un permis ou d'un sous-permis et devant provenir*
>
> *(i) d'associations de producteurs de la province,*
> *(ii) des tenures libres que possède ou contrôle le titulaire du permis,*
> *(iii) d'autres sources à l'intérieur ou à l'extérieur de la province,*
> *(iv) au moyen d'échange de bois ou de produits dérivés du bois,*
> *(v) des terres de la Couronne*

6.41 En 1992, les mots « dans l'ordre de priorité suivant » ont été retirés de la sous-section 29(5). Dans les faits, le libellé d'avant 1992 précisait un ordre de priorité pour l'approvisionnement, les boisés privés (représentés par les associations de producteurs) étant les premiers sur la liste, suivis des tenures libres, puis des autres sources. On peut présumer que les autres sources comprenaient les terres privées de 5 000 hectares. Le bois des terres de la Couronne venait en dernier. Jusqu'en 1992, les terres à bois privées étaient non seulement « les plus importantes », mais aussi « les premières ». Elles étaient la source principale dans les deux sens du terme.

---

1. Depuis 1992, la tendance s'est maintenue. Durant toutes les années sauf une, les terres à bois privées ont assuré plus de 50 % de l'approvisionnement.

Complications découlant des modifications apportées à la loi en 1992

6.42 Le concept des « boisés privés en premier » a fourni aux propriétaires de boisés privés et aux sept offices de commercialisation qui les représentaient un certain pouvoir de négociation dans l'établissement des prix du bois. Nous croyons comprendre que, dans certains cas, les installations de transformation du bois percevaient la négociation et l'arbitrage comme un mécanisme trop lourd. Au cours du débat de 1992 à la Chambre sur les modifications proposées à la loi, le ministre de l'époque avait affirmé qu'il s'était produit deux ou trois cas où des différends étaient survenus en regard de l'ancienne loi.

6.43 D'après ce que nous comprenons, les installations de transformation du bois affirmaient que la menace de restreindre leur accès au bois des terres de la Couronne favorisait injustement les offices de commercialisation. Étant donné que les terres de la Couronne sont le plus large fournisseur unique – la récolte y étant clairement plus abondante que sur chaque tenure libre ou boisé privé pris séparément et l'approvisionnement y étant presque égal au total des deux catégories regroupées –, bon nombre d'usines ne peuvent fonctionner sans le bois des terres de la Couronne. Dans les faits, en bloquant l'accès au bois jusqu'à la mise en vigueur de contrats ou de modalités d'arbitrage avec les boisés privés, la Couronne avait remis aux offices de commercialisation un outil de négociation important.

6.44 On peut, bien sûr, avancer que c'est exactement ainsi que la loi est censée fonctionner dans son application. La Couronne ne devrait pas dominer le marché, puisqu'il est tenu d'encourager les terres à bois privées en tant que source principale d'approvisionnement en bois. Étant donné l'ampleur de ses avoirs, qui en fait le fournisseur le plus important, la Couronne pourrait essentiellement fixer le prix du marché si elle y était en premier. Elle pourrait facilement devenir le fournisseur dominant, le fournisseur de premier choix. En conséquence, en retenant l'accès au bois des terres de la Couronne jusqu'à l'achèvement des négociations des contrats entre les offices de commercialisation et les usines, la Couronne permettait à d'autres forces du marché d'établir un prix. Cela aurait quelque peu compensé sa position de fournisseur dominant.

6.45 Le principe se trouve dans un document de travail de 1990 préparé par l'ancien ministre Morris Green et intitulé *Les boisés privés : éléments d'action pour l'avenir*. Le document discute de l'orientation prise par le ministère sur la question de l'approvisionnement principal. Il note que l'approche du ministère visait à assurer des marchés stables aux propriétaires de boisés privés et à faire en sorte que le bois de la Couronne n'entre pas en concurrence déloyale avec la ressource des boisés. En d'autres termes, le document incitait les propriétaires de boisés privés à faire leur part pour s'assurer que les terres à bois privées sont la source principale d'approvisionnement.

6.46 Quoi qu'il en soit, la situation avait atteint un point tel que la loi a été modifiée. D'après ce que nous comprenons, la pression des usines et de certains propriétaires de boisés privés qui souhaitaient éviter les offices et vendre leur bois directement a mené aux modifications. La menace des offices de commercialisation de restreindre en fin de compte l'accès au bois de la Couronne était perçue comme contraire au principe d'ouverture du gouvernement de l'époque.

6.47 Un ajout au paragraphe 3(2) de la loi a modifié l'influence que les offices de commercialisation et les propriétaires de boisés privés avaient sur le bois de la Couronne. La modification comprend un renvoi à un nouveau paragraphe 29(7.1), ajouté à la définition du mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées. Le paragraphe 3(2) se lit maintenant comme suit :

> *Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province* ***compatible avec le paragraphe 29(7.1)*** *et peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, instaurer des programmes à ces fins.* ***(c'est nous qui soulignons pour illustrer la modification à la loi)***

6.48 Plus loin, le paragraphe 29(7.1) précise ceci :

> *Le Ministre, au cours du processus d'approbation d'un plan d'exploitation en vertu du paragraphe (7), doit s'assurer que les terrains boisés privés constituent une source d'approvisionnement en bois compatible avec les principes a) d'approvisionnement proportionnel, et b) de rendement continu.*

6.49 Ce court énoncé – **compatible avec le paragraphe 29(7.1)** – ajoute un tout autre élément au mandat. Cependant, le paragraphe 29(7.1) mentionne uniquement les « boisés privés ». Il exclut les « tenures libres » et « les terres forestières formant un total de cinq mille hectares qui appartiennent à une personne » des « terres à bois privées ».

6.50 Le ministère nous a informés que l'expression « approvisionnement proportionnel » a été à la base du changement dans la position de négociation des offices de commercialisation. Aux yeux du ministère, il n'était plus nécessaire que les propriétaires de boisés privés soient la première (ou principale) source d'approvisionnement des usines. Il suffisait que la proportion de boisés privés soit respectée pour que le ministère s'acquitte de sa responsabilité. Les contrats n'étaient plus nécessaires. Les usines pouvaient accéder au bois de la Couronne.

Interprétation actuelle par le ministère de son mandat

6.51 Au début de notre vérification, les représentants du ministère ont déclaré ne pas avoir un mandat clair pour les trois catégories de terres à bois privées.

6.52 Il est arrivé dans nos discussions que le ministère exprime le point de vue selon lequel l'expression « approvisionnement proportionnel » supplante le renvoi à la « source principale » dans le paragraphe 3(2), bien que l'approvisionnement proportionnel ait trait à seulement l'une des trois catégories de terres à bois privées nommées dans la loi. D'après le ministère, son rôle est maintenant de faire en sorte que les boisés privés trouvent des marchés pour leur bois. On pourrait dire qu'il s'agit d'un objectif strictement économique. Ce n'est pas une approche qui cherche à encourager « l'aménagement des terres à bois privées ». On suppose que, si les boisés privés peuvent vendre leurs produits, aucune mesure n'est nécessaire.

Notre opinion sur le mandat global

6.53 À notre avis, le mandat global tel qu'énoncé dans le paragraphe 3(2) est d'« encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». De plus, le ministre peut, pour réaliser ce mandat, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, « instaurer des programmes à ces fins ». Le renvoi de 1992 au paragraphe 29(7.1) ne fait que confier une responsabilité supplémentaire au ministre relativement à une catégorie en particulier de terres à bois privées, à savoir les boisés privés. Nous constatons que cette responsabilité supplémentaire est très précise et n'est pas fidèle au thème général du paragraphe 3(2), qui est d'« encourager l'aménagement des terres à bois privées » en instaurant des programmes à ces fins.

6.54 Dans nos discussions avec le ministère, nous avons eu l'impression que les changements de 1992 ont été apportés rapidement. Les conditions étaient telles qu'on a cherché une solution rapide pour réagir à l'influence des offices de commercialisation sur l'accès au bois de la Couronne. A posteriori, il aurait probablement été préférable de trouver un autre moyen de traiter la question, au lieu d'ajouter cette responsabilité supplémentaire visant seulement l'une des catégories de terres à bois privées au mandat général du ministère visant toutes terres à bois privées. La modification est clairement déplacée. Elle ajoute à un objectif ou mandat de haut niveau de la loi un renvoi à une responsabilité administrative détaillée portant sur une seule catégorie de terres à bois privées.

Responsabilités particulières à l'égard des boisés privés

6.55 Nous avons noté que le paragraphe 29(7.1) de la loi mentionne une responsabilité particulière que le ministre doit assumer à l'égard des boisés privés en encourageant l'aménagement. Le paragraphe renvoie au plan d'exploitation que les installations de transformation du bois titulaires d'un permis de la Couronne doit déposer chaque année. Le plan d'exploitation est l'une des exigences auxquelles doivent se

conformer les titulaires de permis pour avoir une entente d'aménagement forestier visant des terres de la Couronne. Le plan décrit les projets du titulaire de permis en ce qui concerne le volume de bois qu'il transformera dans ses installations ainsi que les sources d'approvisionnement de ce bois.

6.56 Pour ce qui est des responsabilités du ministre à l'égard des boisés privés, les deux termes clés du paragraphe 29(7.1) sont « approvisionnement proportionnel » et « rendement continu ». La loi définit ainsi l'approvisionnement proportionnel :

> *le partage équitable entre les sources d'approvisionnement en bois* [...] *basé sur un partage historique du marché d'approvisionnement d'un établissement de transformation du bois;*

6.57 Ni la loi ni les règlements ne définissent ce qu'est un partage historique du marché. Voilà qui semble un oubli assez important. Le ministère a établi un partage historique du marché pour la dernière fois en 1992, en fonction de la part moyenne du marché par usine sur une période de cinq ans (1986-1990). Ces chiffres de 1990 n'ont peut-être plus aucune pertinence par rapport au partage actuel du marché ou aux conditions actuelles du marché.

6.58 La loi ne définit pas ce qu'est le rendement continu ou durable. En anglais, l'expression « *sustained yield* », rendue en français par « rendement continu » dans la loi, est consignée dans les dictionnaires généraux. Selon le *Gage Dictionary of Canadian English*, le rendement continu ou durable est :

> *dans l'aménagement des forêts, des pêches, etc., le principe du maintien d'un rendement stable par l'assurance d'une croissance ou d'une augmentation annuelle qui correspond au moins à la production annuelle.* [Traduction.]

6.59 Nous pouvons donc constater que le ministre a maintenant le devoir de surveiller deux aspects de la récolte prévue sur les boisés privés. Premièrement, la proportion de l'approvisionnement en bois en provenance des boisés privés par rapport aux autres sources néo-brunswickoises pour chaque « établissement de transformation du bois » doit respecter le « partage historique du marché d'approvisionnement ». Deuxièmement, pour être durables, les boisés privés doivent prévoir un taux de croissance annuel qui est au minimum l'équivalent de la récolte prévue. De plus, l'examen par le ministère des plans d'exploitation de chaque titulaire de permis est un moyen qui permet d'évaluer ces exigences chaque année.

6.60 On pourrait avancer que l'approvisionnement proportionnel et le rendement continu sont deux objectifs contradictoires. Ainsi, si

l'approvisionnement en bois en provenance des terres de la Couronne, des tenures libres ou des terres privées d'un « établissement de transformation du bois » augmente, l'approvisionnement en provenance des boisés privés devra aussi augmenter pour demeurer « proportionnel », ce qui pourrait porter l'approvisionnement en provenance des boisés privés à un niveau qui n'est pas durable. Il n'est pas clair comment un tel conflit serait résolu.

Responsabilités relatives à la surveillance du rendement réel

6.61 Le paragraphe 29(7.2) fournit également des instructions claires au ministre au sujet des boisés privés. Le paragraphe se lit comme suit :

> *Si, au cours du processus d'approbation d'un plan d'exploitation d'un titulaire de permis en vertu du paragraphe 29(7), le Ministre détermine qu'un titulaire de permis ou de l'un quelconque des sous-permis a, relativement au bois utilisé dans un établissement de transformation du bois au cours de l'année précédente, fait défaut d'acheter quatre-vingt-dix-huit pour cent ou plus de la proportion à être utilisée dans tout établissement de transformation du bois en provenance de terrains boisés privés spécifiée par le plan d'exploitation pour cette année, le Ministre peut modifier le plan d'exploitation de ce titulaire de permis pour l'année subséquente, en réduisant le volume en bois qui peut être pris par le titulaire de permis ou les titulaires de sous-permis ou les deux, des terres de la Couronne dans l'année subséquente par un volume égal à la proportion qui manque pour atteindre le volume en bois qui aurait dû être acheté en provenance des terrains boisés privés l'année précédente.*

6.62 Le paragraphe exige du ministre qu'il compare la quantité de bois achetée des boisés privés au plan d'exploitation des usines qui récoltent également du bois sur les terres de la Couronne. Si l'utilisation de bois provenant des boisés privés est inférieure à 98 % de la consommation prévue, le ministre peut réduire l'allocation de la Couronne. Cette responsabilité de surveillance accentue l'importance des boisés privés à titre de source d'approvisionnement. Le paragraphe 29(7.1) confie au ministre la responsabilité de veiller à ce que les plans d'exploitation incluent les boisés privés en tenant compte de l'approvisionnement proportionnel et du rendement continu. De plus, le paragraphe 29(7.2) exige du ministre qu'il s'assure que les achats de bois correspondent au minimum à 98 % de la quantité établie dans le plan.

Responsabilités du ministre à l'égard des tenures libres

6.63 Comme nous l'avons noté, le paragraphe 3(2) de la loi confère clairement au ministre la responsabilité d'encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois. En vertu de ce mandat, le ministre a effectivement des responsabilités directes à assumer à l'égard des tenures libres. Ces

responsabilités sont précisées dans divers articles de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne.*

Surveillance de la coupe prévue et de la coupe réelle

6.64 Dans nos observations susmentionnées concernant les boisés privés, nous avons discuté des plans d'exploitation préparés par les titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne. L'alinéa 29(5)b)(ii) de la loi note que le titulaire de permis doit informer le ministre de l'approvisionnement en bois prévu pour ses usines provenant des tenures libres qui lui appartiennent ou qui sont placées sous son contrôle. L'article 39 de la loi ajoute ceci :

> *Chaque année, le trente juin au plus tard, le titulaire d'un permis doit fournir au Ministre un rapport indiquant [...] b) le volume de bois par espèce et catégorie, récolté sur les tenures libres appartenant au titulaire d'un permis et ses titulaires de sous-permis ou placées sous leur contrôle*

6.65 Pris ensemble, ces articles permettent au ministre de surveiller la coupe réelle par rapport à la coupe prévue sur les tenures libres.

Surveillance des objectifs non reliés au bois

6.66 Le paragraphe 40(1) semble dire que le ministre a, à l'égard des tenures libres qui appartiennent à une compagnie qui fait la coupe du bois sur des terres de la Couronne, la responsabilité de s'assurer que d'autres objectifs non reliés au bois sont poursuivis. Le paragraphe se lit comme suit :

> *À la demande du Ministre, le titulaire d'un permis doit, à ses frais, préparer, si nécessaire, un plan courant d'aménagement et un plan courant d'exploitation relativement aux tenures libres qu'il possède ou contrôle et lui en fournir une copie; ces plans doivent être préparés sous la même forme que les plans d'aménagement et d'exploitation préparés pour les terres de la Couronne et contenir les mêmes renseignements que ceux-ci.*

6.67 L'article 45 de la loi prévoit une disposition presque identique visant les tenures libres qui appartiennent aux titulaires de sous-permis.

6.68 Il semblerait que, si le ministre trouve que les résultats de la surveillance qu'il exerce en vertu du paragraphe 40(1) ne sont pas satisfaisants, le ministère pourrait se servir de l'accès au bois de la Couronne comme un important incitatif en faveur de l'apport d'améliorations. Cependant, on nous a informés que le ministre ne demande pas de plans d'aménagement et d'exploitation pour les tenures libres. Il est clair qu'une partie du mandat du ministre ne semble pas réalisé.

Responsabilités particulières à l'égard des biens-fonds de 5 000 hectares appartenant à une personne

6.69 La troisième catégorie de terres à bois privées est ce que la loi définit comme « des terres forestières formant un total de cinq mille hectares qui appartiennent à une personne ». La loi contient très peu de directives visant ces étendues de terre, ce qui semble être une lacune importante. Une catégorie de terres à bois privées est définie, puis pratiquement négligée.

6.70 Il pourrait arriver que le propriétaire d'une étendue de terre d'une superficie de 5 000 hectares ne soit pas détenteur d'un bail pour des terres de la Couronne. Le gouvernement provincial ne pourrait pas menacer d'annuler l'accès au bois de la Couronne de ce propriétaire pour l'influencer. Il n'a pas d'établissement de transformation du bois. Il n'est pas tenu de déposer un plan d'aménagement comme ceux que le ministre peut exiger des propriétaires de tenures libres visées par le paragraphe 40(1). Il se pourrait que le gouvernement provincial ne puisse empêcher que l'habitat soit détruit ou que la durabilité soit compromise si le propriétaire décide de couper tous les arbres qui se trouvent sur le bien-fonds.

6.71 Il y a lieu de noter que le Maine a, en vertu de sa *Forest Practices Act*, des règlements qui protègent toutes les terres boisées de l'État. La loi en question établit des normes strictes qui s'appliquent aux pratiques forestières telles que la coupe à blanc. Elle exige du propriétaire foncier qu'il informe le gouvernement au préalable de toute activité de récolte. Il semblerait avisé pour le ministère d'envisager la nécessité d'établir des responsabilités mieux définies pour les terres à bois privées de 5 000 hectares.

Influence d'autres mesures législatives sur les terres à bois privées

6.72 Nous tenons à faire des observations au sujet de trois autres lois en raison de leurs conséquences sur les terres à bois privées. La première est une mesure législative importante qui n'a pas encore été proclamée. Les deux autres lois ont trait uniquement à la catégorie des boisés privés.

Loi sur le transport des produits forestiers de base

6.73 La *Loi sur le transport des produits forestiers de base* a été sanctionnée le 12 mars 1999. La responsabilité de la mise en application de la loi a été affectée au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie.

6.74 La loi exige la possession et la remise d'un bordereau de chargement sur lequel sont consignés divers renseignements prescrits par règlement. La loi s'applique à tous les produits forestiers de base, qu'ils proviennent de l'une des trois catégories de terres à bois privées ou des terres de la Couronne. D'après ce que nous comprenons, la loi vise à contrer le problème grandissant du bois volé et à aider les offices de commercialisation à percevoir des droits sur le bois en provenance des boisés privés.

6.75 La loi n'est pas encore proclamée; il s'agit d'une mesure législative d'importance, puisqu'elle définit dans une loi tout à fait distincte des responsabilités ministérielles clés à l'égard des terres à bois privées.

Loi sur les produits naturels

6.76 La *Loi sur les produits naturels* est une loi mise en application conjointement par le ministre de l'Agriculture [1] et le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie. L'objet de cette loi semble compléter les responsabilités du ministre à l'égard des boisés privés que lui confère la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Le paragraphe 3g) de la *Loi sur les produits naturels* se lit comme suit :

> *3 L'objet de la présente loi est* [...]
>
> *g) d'aménager, de préserver et de gérer les ressources forestières sur les terrains boisés privés de la province.*

6.77 Le paragraphe 39(1) autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à faire des règlements qui confèrent aux offices de commercialisation le droit de percevoir des redevances sur les produits forestiers de base en provenance des boisés privés. Ces redevances peuvent ensuite servir « à la mise en œuvre et à la gestion des programmes de gestion forestière sur les terrains boisés privés ». Les objectifs sont tous directement liés aux thèmes de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* visant à encourager l'aménagement et à assurer une récolte durable. Il s'agit également d'une mesure législative importante qui traite des terres à bois privées dans une loi distincte.

Loi sur les produits forestiers

6.78 Le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie met également en application la *Loi sur les produits forestiers*. La loi établit l'importante organisation qu'est la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick.

6.79 L'objet et les fonctions de la commission sont, à bien des points de vue, complémentaires au rôle du ministre décrit dans la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. D'autre part, le ministre a une forte influence auprès de l'organisation.

6.80 Tout d'abord, le ministre recommande une personne à la présidence de la commission. Les six autres membres de la commission viennent de divers groupes, dont un représentant du ministre, et sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. De plus, le ministre nomme et rémunère le secrétaire de la commission. Le rôle du secrétaire ressemble beaucoup à celui de directeur général.

---

1. Durant la majeure partie de notre travail sur place, il existait encore un ministère de l'Agriculture distinct. Nous employons ce nom tout au long du chapitre.

6.81 La loi constitue un autre exemple de mesure législative qui traite des terres à bois privées dans une loi distincte.

6.82 Partant des observations que nous faisons dans la présente section sur le mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées, nous avons formulé les recommandations suivantes.

Recommandations

6.83 Nous avons recommandé que le ministère revoie la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et toute autre mesure législative pertinente qui traite des terres à bois privées. Nous avons recommandé que l'examen comporte plusieurs volets clés, à savoir :

- **La clarification du mandat et de la responsabilité globale à l'égard des terres à bois privées, et la communication de ceux-ci de façon claire au personnel du ministère et aux représentants des trois groupes de terres à bois privées.**

- **La clarification des différentes définitions de la loi. Par exemple, nous avons recommandé que la loi soit modifiée pour qu'elle définisse plus clairement les termes « terres à bois privées » et chaque catégorie ou genre de terres comprises dans la définition. Nous avons aussi recommandé que la loi définisse plus clairement des termes tels qu'« approvisionnement proportionnel » et « partage historique du marché ». De plus, le ministère doit trouver une façon de concilier l'approvisionnement proportionnel avec le concept de « rendement continu » présenté au paragraphe 29(7.1) de la loi.**

- **Une définition plus claire de ce que signifie « encourager l'aménagement » pour l'heure actuelle et pour l'avenir. Par exemple, dans quelle mesure le gouvernement provincial devrait-il appuyer et définir des objectifs non reliés au bois et les efforts en vue de la certification de terres à bois privées?**

- **Une décision sur l'intégration dans une seule loi de toutes les dispositions législatives concernant les terres à bois privées.**

- **Une décision sur le maintien des dispositions législatives concernant les terres à bois privées dans des mesures législatives visant les terres de la Couronne; cette intégration s'impose peut-être, du fait de l'important outil de motivation qu'est l'accès au bois de la Couronne et la nécessité d'adopter une approche globale des forêts de la province sur des questions comme les maladies et la protection contre les incendies.**

6.84 Notre deuxième critère était le suivant :

> *Le ministère doit avoir des buts et des objectifs pertinents pour assumer les responsabilités que lui confèrent la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements à l'égard des terres à bois privées.*

6.85 Le deuxième critère porte sur l'étape suivante du cycle de gestion. Il s'agit de l'étape de la planification, durant laquelle des buts et des objectifs pertinents sont élaborés en vue de la réalisation du mandat du programme.

6.86 Lorsque nous avons demandé au ministère de nous fournir une liste des buts et des objectifs qu'il s'était fixés pour ses responsabilités à l'égard des terres à bois privées, le personnel a été incapable de nous remettre un tel document. On nous a montré différents documents, mais aucun n'énonçait précisément les résultats visés au cours d'une période donnée, ce qui est notre définition des buts et objectifs.

Conclusion

6.87 En conséquence, nous avons conclu que le ministère n'a pas satisfait au critère. Aucun but ni objectif pertinent n'a été établi en rapport avec la réalisation du mandat global et des responsabilités.

Recommandation

6.88 Nous avons recommandé que le ministère entreprenne une démarche de planification à long terme qui mène à l'établissement de buts et d'objectifs pertinents en rapport avec la réalisation du mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées.

6.89 Notre troisième critère était le suivant :

> *Les programmes, les directives et les procédures doivent être compatibles avec la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements en ce qui concerne les terres à bois privées.*

6.90 Le critère renvoie aux programmes, ainsi qu'aux directives et aux procédures qui s'ensuivent, que le ministère a mis en œuvre pour encourager l'aménagement des terres à bois privées. Ce que nous cherchons ici, c'est repérer ces programmes et déterminer s'ils sont compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et ses règlements.

6.91 Les programmes que nous avons examinés sous l'angle de ce critère sont les éléments du Programme 60 01 - Aménagement forestier, du *Budget principal 1999-2000.* Ces éléments de programme sont : Sylviculture, Protection contre les incendies, Protection contre les insectes et les maladies, Utilisation du bois, Exploitation des terres privées et Gestion des programmes. Ces éléments regroupent les activités du ministère qui ont trait aux terres de la Couronne et aux terres à bois privées. À notre avis, les six éléments de programme visent, du moins en partie, les terres à bois privées.

6.92 Nous avons toutefois noté qu'il pourrait être indiqué pour le ministère d'ajouter un autre élément de programme à sa description dans le *Budget principal.* Comme le ministère assume un certain nombre de responsabilités imposées par la loi à l'égard des terres à bois privées, nous croyons que l'idée d'avoir un élément de programme officiel pour

des fonctions d'une telle importance a du bon. Aux fins de la discussion, nous appelons cet élément « Utilisation du bois sur les terres à bois privées ».

Recommandation

6.93 Nous avons recommandé que le ministère, lors du processus du budget principal, reconnaisse officiellement les responsabilités que lui impose la loi en matière de surveillance des terres à bois privées en désignant un nouvel élément de programme, qui pourrait s'appeler « Utilisation du bois sur les terres à bois privées ».

6.94 Bien qu'il ne s'agisse pas d'un programme nommé expressément dans le budget principal, ni d'un élément de programme, nous croyons que le ministère a un autre programme qui a trait aux terres à bois privées, soit le travail accompli par la Commission des produits forestiers. Dans l'examen de notre premier critère, nous avons noté que le ministre a certaines responsabilités en vertu de la *Loi sur les produits forestiers* et qu'il a une forte influence sur l'organisation établie par la mesure, à savoir la Commission des produits forestiers. Les fonctions de la commission sont grandement liées aux activités visant à encourager la production et la vente de produits forestiers de base en provenance des boisés privés.

6.95 La commission sert de lien entre le producteur et le consommateur. À la lumière de nos discussions avec la commission, il semble que les activités de celle-ci soient principalement axées sur l'arbitrage de différends relatifs aux ventes entre, premièrement, les offices de commercialisation et l'industrie de la transformation et, deuxièmement, entre les offices de commercialisation et les propriétaires de boisés privés. La commission semble aussi avoir adopté une fonction de quasi-supervision de la qualité de la gouverne dans les offices de commercialisation. Par exemple, la commission reçoit et examine les états financiers annuels vérifiés des offices. Elle examine également les procès-verbaux de ces organismes de commercialisation et reçoit d'autres rapports pertinents. Dans la mesure où elles encouragent l'aménagement des boisés privés appartenant aux « producteurs », ces activités sont compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne.*

6.96 À notre avis, tous les autres éléments du programme que nous avons retenu sont aussi compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne.* Nous tenons toutefois à faire quelques observations particulières sur deux éléments du programme, Sylviculture et Exploitation des terres privées.

Sylviculture

6.97 Le *Budget principal 1999-2000* affecte une somme totale de 23 765 200 $ à l'élément dans le but de « faciliter la sylviculture sur les terres de la Couronne et les terres privées ».

6.98 Le *Budget principal* ne fournit pas une ventilation précise des sommes dépensées au titre de la catégorie des boisés privés des terres à bois privées. D'après les chiffres que nous a fournis le ministère, en 1998-1999 et en 1999-2000, environ 8 millions de dollars ont été consacrés à des activités sylvicoles sur des terres privées. Cette somme est comprise dans la somme globale de 23 765 200 $ prévue pour la sylviculture. Au cours des cinq derniers exercices, les gouvernements provincial et fédéral ont dépensé environ 27 millions de dollars en activités sylvicoles sur les boisés privés.

Administration des activités de sylviculture

6.99 Le ministère exécute le programme de sylviculture sur les boisés privés au moyen d'arrangements divers avec les sept offices de commercialisation. D'après ce que nous comprenons, la moitié des fonds du ministère affectés aux activités sylvicoles sur des terres privées est répartie en fonction du pourcentage de boisés privés dans la région de chaque office de commercialisation. L'autre moitié est répartie selon la proportion de propriétaires de boisés représentés par l'office par rapport au nombre total de propriétaires de boisés dans la province.

6.100 Les offices de commercialisation reçoivent des fonds du ministère en présentant des factures. Les employés du ministère effectuent des inspections pour vérifier si les travaux sylvicoles pour lesquels il paie sont réalisés. Le ministère verse aux offices de commercialisation un tarif standard pour chaque hectare de terre faisant l'objet de traitements sylvicoles. L'office à son tour retient une partie du financement pour couvrir les frais d'administration ou les frais généraux, puis remet le reste à la personne ou à l'entreprise qui a effectué le traitement sylvicole. Le ministère ne fixe pas le pourcentage de la subvention totale que les offices peuvent réserver aux frais d'administration. Dans un exemple, nous avons remarqué que l'office conservait 41 % de la subvention du ministère à des fins administratives.

Recommandation

6.101 Nous avons recommandé que le ministère examine la formule de financement des activités sylvicoles et qu'il établisse des lignes directrices qui fixent des limites acceptables pour les frais d'administration. La formule devrait faire en sorte que les offices de commercialisation optimisent la zone traitée grâce aux fonds fournis.

6.102 En ce qui concerne les activités sylvicoles, l'approche du ministère n'est pas la même pour les terres de la Couronne que pour les terres privées. On nous a dit que, pour les terres de la Couronne, le but du ministère est d'appliquer des traitements sylvicoles dont le niveau maximise la coupe annuelle permise. Les activités sylvicoles visent à maximiser un niveau de récolte durable. Le niveau du financement est fondé sur le niveau de sylviculture.

6.103 Pour ce qui est de son financement des activités sylvicoles sur les boisés privés, le ministère n'a toutefois pas le même objectif. En

conséquence, rien n'indique si le financement annuel est inférieur ou supérieur au besoin.

Recommandation

6.104 Nous avons recommandé que le ministère établisse un but ou un objectif mesurable qui l'aiderait à déterminer le niveau de subvention nécessaire pour les activités sylvicoles menées sur les boisés privés. Le financement de toutes les sources devrait être pris en compte dans la détermination du niveau et de l'objectif de la subvention.

Aucun engagement exigé des propriétaires fonciers

6.105 On nous a informés que le ministère n'exige pas des propriétaires fonciers dont les terres bénéficient d'activités sylvicoles qu'ils prennent un engagement soutenu envers le ministère au sujet de ces terres. On s'attendrait à ce que le ministère, en échange du financement d'activités sylvicoles, exige des propriétaires fonciers qu'ils s'engagent à suivre un plan de récolte durable sur leurs terres. Ou encore, que le ministère exige d'eux qu'ils vendent leur bois à un transformateur du Nouveau-Brunswick, ce qui contribuerait à atteindre l'objectif global de faire des boisés privés la source principale en approvisionnement de bois des installations de la province.

Recommandation

6.106 Nous avons recommandé que le ministère conclue un engagement contractuel avec les propriétaires fonciers qui bénéficient de fonds pour des activités sylvicoles. Le ministère devrait percevoir un tel engagement comme un moyen d'encourager les terres à bois privées à être la source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

Sylviculture sur les terres privées de 5 000 hectares

6.107 Durant nos discussions avec les offices de commercialisation et la Commission des produits forestiers, on nous a informés qu'il est arrivé au moins une fois qu'un propriétaire de terres privées d'une superficie de plus de 5 000 hectares demande au ministère des fonds à des fins sylvicoles par l'entremise de son office local. Après discussion, il avait été décidé que cette catégorie de terres à bois privées, c'est-à-dire les terres de 5 000 hectares, ne pouvait recevoir d'aide du ministère en matière de sylviculture. Nous croyons comprendre que la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* a été invoquée pour justifier le refus.

6.108 Nous n'avons rien trouvé dans la loi qui impose de telles limites au financement des activités sylvicoles. En fait, on pourrait avancer que la subvention d'activités sylvicoles sur des terres privées de 5 000 hectares serait un moyen efficace d'« encourager l'aménagement » sur ces terres. Il semble s'agir d'un cas où l'application du programme de sylviculture n'est pas compatible avec la loi.

Recommandation

6.109 Nous avons recommandé que le ministère examine la formule de financement pour l'affectation de fonds de sylviculture aux offices de commercialisation pour faire en sorte que les terres privées de 5 000 hectares reçoivent l'attention nécessaire dans la répartition des fonds.

Exploitation des terres privées

6.110 Dans le *Budget principal*, il est expliqué que l'exploitation des terres privées consiste dans la prestation de « conseils techniques en vue d'encourager la gestion de terrains boisés et la commercialisation de produits ». La dépense de fonds pour des activités sylvicoles sur des terres privées est également surveillée. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2000, une somme d'environ 1,6 million de dollars a été réservée au programme. Au cours des cinq dernières années, le ministère a dépensé environ 7,1 millions de dollars pour de telles activités sylvicoles.

6.111 Le programme est communément appelé le service de consultation forestière. Durant notre vérification, le ministère avait des représentants du service de consultation forestière basés à différents établissements régionaux de la province. Le personnel du service de consultation forestière offre divers cours et du matériel pédagogique aux propriétaires de boisés privés des différentes régions de la province. Le rapport annuel du ministère de 1998-1999 signale que, pour cet exercice, quelque 1 800 des 35 000 propriétaires de boisés privés ont participé à des programmes éducatifs sur les boisés.

6.112 La formation des propriétaires de boisés privés est un moyen direct et visible d'encourager l'aménagement des terres à bois privées.

Avenir de l'exploitation des terres privées

6.113 Au moment où nous avons entamé l'étape de la rédaction du rapport de la présente vérification, on nous informés que le gouvernement avait proposé l'abolition des postes de consultation forestière. Nous nous demandons comment le ministère continuera à assurer l'exécution d'un important volet du programme sans personnel. De plus, il est à noter que ce même personnel du service de consultation forestière s'occupe aussi de la surveillance des dépenses en matière de sylviculture sur les terres privées.

Conclusion

6.114 À notre avis, le ministère a satisfait au critère. Bien que nous ayons souligné deux ou trois points dans les domaines de la sylviculture et de l'exploitation des terres privées, de façon générale, les éléments du programme que nous avons examiné sont compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne.*

6.115 Notre quatrième critère était le suivant :

> *Le ministère doit surveiller les résultats des programmes qui visent les terres à bois privées et prendre des mesures correctrices lorsqu'il y a lieu.*

6.116 En plus de notre observation générale sur l'absence de buts et d'objectifs consignés pour les programmes du ministère visant les terres à bois privées, nous tenons aussi à faire dans la présente section des observations sur la surveillance et la mesure. L'une des raisons pour lesquelles nous y tenons est que certaines activités de surveillance sont

prescrites par la loi. Ainsi, la loi affecte au ministère plusieurs responsabilités particulières, telles que la surveillance de la coupe prévue et de la coupe réelle sur les tenures libres et le fait de voir à ce que les boisés privés soient une source d'approvisionnement en bois compatible avec les principes de l'approvisionnement proportionnel et du rendement continu. À notre avis, des observations sur ces responsabilités imposées par la loi sont ici pertinentes. En fait, on pourrait dire que les dispositions législatives en matière de surveillance établissent certains objectifs.

6.117 De plus, comme il est mentionné précédemment, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* confie au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie le mandat global « d'encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Il faut mesurer les progrès accomplis dans le cadre de ce mandat. Quels que soient les autres objectifs que le ministère peut élaborer, il ne faut pas que soit perdu de vue cet objectif déterminant. En conséquence, à la lumière de notre examen de ce critère, nous proposons des mesures qui pourraient aider le ministère à s'acquitter de son mandat.

Surveillance des boisés privés imposée par la loi

6.118 Nous avons cité le paragraphe 29(7.1) de la loi, qui confie au ministre la responsabilité de surveiller « l'approvisionnement proportionnel » et « le rendement continu ». Il semble que le ministère, pour s'assurer du respect des principes d'approvisionnement proportionnel et de rendement continu, doive avoir en place un mécanisme de surveillance permanent. S'il y a déséquilibre de l'approvisionnement proportionnel ou du rendement continu, des mesures correctrices doivent être prises.

6.119 Le paragraphe 29(7.2) de la loi exige que le ministre compare la quantité de bois achetée des boisés privés au plan d'exploitation d'une usine qui récolte également du bois sur les terres de la Couronne. Si l'utilisation est inférieure à 98 % de la consommation prévue de bois en provenance des boisés privés, le ministre peut réduire l'allocation de bois en provenance des terres de la Couronne. Le paragraphe 29(7.2) confie donc clairement au ministre une responsabilité supplémentaire en matière de surveillance.

6.120 Nous n'avons trouvé aucune preuve selon laquelle le ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière de surveillance énoncées aux paragraphes 29(7.1) et (7.2). Le ministère affirme que l'état actuel du marché ne soulève aucune préoccupation dans les domaines en question. En conséquence, il n'y a eu aucun effort de surveillance. En d'autres termes, les propriétaires de boisés privés peuvent essentiellement vendre la quantité de bois qu'ils veulent. Ils n'ont donc pas besoin du ministère à l'heure actuelle pour exécuter la disposition de protection de l'approvisionnement proportionnel et la règle des 98 %.

6.121 Même si c'est effectivement le cas, nous croyons que le ministère néglige une responsabilité qui lui est imposée par la loi. De plus, les pressions exercées sur les propriétaires de boisés privés peuvent les inciter à récolter leur bois trop tôt ou en trop grande quantité. Si la durabilité n'est pas surveillée, le ministère ne peut être certain qu'il encourage l'aménagement approprié des boisés privés.

Recommandation

6.122 Nous avons recommandé que le ministère respecte les dispositions en matière de surveillance énoncées aux paragraphes 29(7.1) et 29(7.2) de la loi.

Responsabilités du ministère à l'égard des tenures libres industrielles

6.123 L'alinéa 29(5)b)(ii) de la loi exige que le titulaire de permis fournisse au ministre, par l'entremise de son plan d'exploitation, l'approvisionnement en bois qui est censé provenir des tenures libres qui lui appartiennent ou qui sont placées sous son contrôle. L'approvisionnement en bois ainsi prévu doit alimenter les usines qui appartiennent au titulaire de permis ainsi qu'à ses titulaires de sous-permis. La vaste majorité des tenures libres appartient aux titulaires de permis et de sous-permis ou est placée sous leur contrôle. L'article 39 de loi ajoute ceci :

> *Chaque année, le trente juin au plus tard, le titulaire d'un permis doit fournir au Ministre un rapport indiquant* [...]
> *b) le volume de bois par espèce et catégorie, récolté sur les tenures libres appartenant au titulaire d'un permis et ses titulaires de sous-permis ou placées sous leur contrôle,*

6.124 Les articles semblent exiger du ministre qu'il surveille la coupe prévue et la coupe réelle sur les tenures libres.

6.125 Selon les informations que nous avons étudiées, il semble en effet que le ministère reçoit les plans d'exploitation, comme il se doit. Le ministère reçoit également des chiffres relatifs à la coupe réelle sur les tenures libres.

6.126 Il semble toutefois qu'une autre responsabilité liée à la surveillance n'est pas assumée. Nous avons déjà cité le paragraphe 40(1) de la loi, qui permet au ministre de demander les plans d'aménagement et d'exploitation visant les tenures libres qui appartiennent aux titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne. L'article 45 de la loi comporte une disposition presque identique visant les tenures libres qui appartiennent aux titulaires de sous-permis.

6.127 On nous a dit que le ministre n'a jamais demandé de rapport en vertu du paragraphe 40(1). Les plans d'aménagement visant les terres de la Couronne comprennent des dispositions sur la protection du poisson et du gibier et d'autres objectifs non reliés au bois. Il s'ensuit que le ministre peut, de manière légitime, exercer une surveillance pour

s'assurer que ces grandes étendues de terre ont les « bonnes » conséquences sur les objectifs autres que ceux reliés au bois.

Recommandation

6.128 Nous avons recommandé que le ministère mette en vigueur les dispositions de surveillance prévues au paragraphe 40(1) et à l'article 45 de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

Surveillance des exportations de bois en provenance des terres à bois privées

6.129 Pour que le ministre encourage l'aménagement des terres à bois privées comme source principale des installations de la province, il faut savoir dans quelle mesure les terres à bois privées approvisionnent des installations de transformation du bois situées à l'extérieur de la province. Il serait nécessaire de connaître l'ampleur des pressions dues aux exportations afin de mieux « encourager l'aménagement des terres à bois privées » de façon à approvisionner les installations situées dans la province.

6.130 Selon nos discussions, il semble que le ministère ne surveille pas de manière continue l'ampleur des exportations de bois en provenance des terres à bois privées. Nous avons pu obtenir des chiffres sur les exportations en communiquant avec l'État du Maine. Nous avons découvert que les exportations nettes en provenance du Nouveau-Brunswick vers le Maine avaient été en moyenne de 42 000 mètres cubes de bois de résineux [1] pour les cinq dernières années, soit une valeur d'environ 3 millions de dollars par année. De plus, les exportations nettes de bois de feuillus sont d'environ 635 000 mètres cubes par année[2]. Selon le prix du marché, ces exportations auraient une valeur variant entre 25 et 30 millions de dollars. Les exportations vers le Québec et d'autres marchés sont peut-être importantes, mais nous n'avons pu en déterminer l'ampleur.

6.131 Étant donné notre proximité au marché américain et la valeur plus faible du dollar canadien, on s'attend à ce que la demande de produits forestiers du Nouveau-Brunswick demeure forte. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous pensons que le ministère doit adopter des modalités de surveillance des exportations de bois en provenance des terres à bois privées.

6.132 L'un des facteurs qui poussent les propriétaires de terres à bois privées à exporter du bois est le prix. L'obtention d'un meilleur prix sur les marchés du Maine ou du Québec les incite à exporter. Il semblerait donc prudent pour le ministère de surveiller les prix à l'exportation. Si les prix à l'exportation sont sensiblement supérieurs aux prix du Nouveau-Brunswick, il se peut que le ministre doive prendre des mesures pour « encourager » les propriétaires fonciers à garder leur bois dans la province. L'un des moyens d'encourager l'aménagement dans de

---

1. Les rapports des producteurs de bois, 1990-1998. Maine Forest Services
2. Les rapports des producteurs de bois, 1990-1998. Maine Forest Services

telles circonstances est de revoir le prix du bois en provenant des terres de la Couronne.

6.133 Les mesures correctrices pourraient aussi toucher la redevance prélevée par les offices de commercialisation. Au moment de notre travail sur place, le bois exporté ne faisait l'objet d'aucune redevance, ce qui semble être un facteur incitant à l'exportation de bois non transformé. Lorsque les propriétaires de boisés privés vendent leur bois à une usine de la province, l'office de commercialisation local reçoit un pourcentage des profits à titre de redevance. Par contre, un propriétaire foncier qui exporte son bois conserve la totalité des profits. Il n'y a pas de redevance « sur les produits » pour l'office de commercialisation. Durant notre vérification, on nous a appris que le ministère et la Commission des produits forestiers collaboraient avec le gouvernement du Canada pour tenter de trouver une façon de percevoir la redevance sur les produits exportés, mais aucun mécanisme n'est encore en place. Une redevance sur les produits exportés servirait à « encourager » les propriétaires de terres à bois privées à vendre leur bois aux usines du Nouveau-Brunswick.

Recommandation

6.134 Nous avons recommandé que le ministère élabore un programme de surveillance actif des exportations de bois en provenance des terres à bois privées. Des mesures correctrices pertinentes devraient être prises pour encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois des installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick.

Surveillance de la durabilité de la récolte

6.135 À notre avis, le ministère a un rôle à jouer dans la surveillance de la durabilité de la récolte sur les terres à bois privées. Les mesures législatives semblent au minimum conférer au ministère le rôle de s'assurer que l'approvisionnement en bois en provenance des terres de la Couronne est moindre que celui des sources privées. À notre avis, cependant, la responsabilité en matière de surveillance va plus loin. Si la Couronne ne réussit pas à encourager l'aménagement durable des terres à bois privées, il se pourrait que les terres à bois privées cessent d'être la source principale d'approvisionnement. De plus, les terres à bois privées qui ne sont pas aménagées de manière durable pourraient éventuellement, en raison de la pression des consommateurs qui recherchent la certification environnementale, être rejetées par certaines industries de transformation comme source d'approvisionnement. Si le bois ne peut être certifié pour répondre à la demande des consommateurs, alors il ne peut être vendu. Ce bois « rejeté » ne contribuera pas au maintien des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement.

Coupe annuelle permise

6.136 L'une des principales mesures nécessaires dans la surveillance de l'aménagement durable de la ressource est la coupe annuelle permise. Il s'agit de la quantité de bois qui peut être récoltée chaque année sans

réduire l'approvisionnement futur en bois. C'est un chiffre de planification.

6.137 C'est l'industrie elle-même qui détermine la coupe annuelle permise sur les tenures libres industrielles, dont elle informe le ministère. Ce dernier ne fait pas d'efforts systématiques pour vérifier les chiffres. Nous sommes toutefois satisfaits de constater que l'industrie lui fait régulièrement rapport de ces chiffres.

6.138 En ce qui concerne les chiffres relatifs à la coupe annuelle permise sur les boisés privés, le processus n'est pas systématique. Dans quatre des sept régions des offices de commercialisation, les chiffres relatifs à la coupe annuelle permise sur les boisés privés remontent à plus de dix ans. Aucun des chiffres sur la coupe annuelle permise n'a moins de sept ans. Les offices de commercialisation ont également déclaré que ces importants chiffres de planification ne sont pas exacts.

6.139 Le ministre a besoin d'informations plus à jour et plus exactes sur la coupe annuelle permise pour pouvoir encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois des installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick. Les chiffres relatifs aux tenures libres industrielles sont à jour, mais la situation a besoin d'être améliorée pour les chiffres relatifs aux boisés privés.

Recommandation

6.140 Nous avons recommandé que le ministère obtienne et produise des informations objectives et opportunes sur les chiffres relatifs à la récolte durable sur les boisés privés.

Chiffres relatifs à la coupe annuelle incomplets

6.141 Après l'établissement du plan selon la « coupe annuelle permise », l'autre mesure critique dont on a besoin pour surveiller la durabilité de la ressource est la « coupe annuelle ». La coupe annuelle est constituée des statistiques sur la récolte réelle pour les différentes sources et essences de bois.

6.142 Le gouvernement provincial n'a pas de mécanisme unique et coordonné pour mesurer la coupe annuelle. Le ministère a une méthode de mesure pour les terres de la Couronne. De leur côté, les propriétaires de tenures libres industrielles ont des méthodes leur permettant de fournir au ministre les chiffres relatifs à la coupe annuelle sur leurs terres. Mais il n'y a aucun mécanisme en place pour assurer la suffisance des données relatives à la coupe annuelle sur les boisés privés. Il s'agit d'un aspect important, puisque ces boisés représentent environ 30 % du total des terres forestières de la province.

6.143 Des statistiques sur la récolte sont établies pour les boisés privés. L'information vient en grande partie des offices de commercialisation. Bon nombre des offices de commercialisation ont leur propre système de bordereau de chargement pour les ventes qu'ils

traitent et sur lesquelles ils retiennent une redevance, ce qui leur permet d'établir des chiffres sur la récolte. Toutefois, certains offices ont déclaré que jusqu'à 30 % de la « coupe annuelle » sur les boisés privés ne passe pas par un office. En conséquence, jusqu'à 30 % du bois coupé échappe aux statistiques sur la coupe annuelle des offices.

6.144 L'absence d'un mécanisme de suivi complet du bois non transformé en provenance des boisés privés entraîne de nombreux problèmes. Aucun chiffre fiable sur la coupe annuelle ne peut être établi, ce qui signifie que le ministère ne sait pas si la récolte qui a lieu sur les boisés privés est durable. De plus, il est difficile pour les offices de commercialisation de percevoir les redevances. La surveillance de l'approvisionnement proportionnel n'est pas fiable. Il est difficile de déceler les vols de bois et d'intenter des poursuites.

6.145 L'absence d'un mécanisme de suivi pourrait aussi avoir des répercussions plus grandes dans l'avenir. Les groupes écologiques, les consommateurs et de gros détaillants ont de plus en plus d'influence sur la façon dont le bois est cultivé et récolté. Les marchés veulent du bois cultivé et récolté dans le souci de l'environnement. Une « chaîne de possession » doit être établie pour le bois vendu sur de tels marchés, car la source du bois doit pouvoir être établie, ce qui nécessite un mécanisme de suivi.

6.146 L'État du Maine exige maintenant un bordereau de chargement pour toutes les livraisons de bois. La Nouvelle-Écosse s'affaire aussi à mettre en œuvre un système de suivi de toutes les ventes de bois. Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur le transport des produits forestiers* exigera des bordereaux de chargement. La loi n'a toutefois pas encore été proclamée.

Recommandations

6.147 Nous avons recommandé que le ministère mette au point un moyen d'assurer l'exactitude des chiffres sur la coupe annuelle pour toutes les catégories de terres à bois privées.

6.148 Nous avons recommandé que le gouvernement provincial prescrive par loi l'instauration, pour toutes les ventes de bois dans la province, d'un mécanisme de suivi qui permet de déterminer et de surveiller la source, la destination, l'essence et la quantité du bois expédié.

Comparaison entre la coupe annuelle (réelle) et la coupe annuelle permise (prévue)

6.149 Si le bois coupé dépasse la coupe annuelle permise, la durabilité de l'approvisionnement et l'avenir de l'industrie s'en trouvent compromis. L'industrie[1] signale que la coupe annuelle correspond au taux de coupe annuelle permise pour le bois de résineux. Pour le bois de feuillus, la récolte n'a pas encore atteint le taux de coupe annuelle

1. Selon *New Brunswick Forests at a glance*, 1997, une publication de la New Brunswick Forest Products Association.

permise. En conséquence, l'industrie déclare que les tenures libres industrielles sont aménagées de manière durable. Le ministère déclare également qu'il récolte le bois à un niveau durable sur les terres de la Couronne.

6.150 On ne peut dire la même chose des boisés privés. Quatre des sept offices de commercialisation ont signalé que, pour les années 1994 à 1998, la moyenne de bois de résineux récolté avait dépassé la coupe annuelle permise. Durant cette période, le bois de résineux en provenance des boisés privés a été récolté à un taux dépassant la coupe permise d'environ 17 % par année.

6.151 Selon ces chiffres, l'industrie forestière aurait, pour chacune des cinq dernières années, réduit la taille des boisés privés du Nouveau-Brunswick. Malheureusement, la récolte excédentaire est plus importante que ce que les chiffres révèlent. Nous avons mentionné plus tôt que les chiffres relatifs à la coupe annuelle sur les boisés privés ne sont pas complets. Il manque dans les statistiques une partie du bois exporté, les ventes directes aux petites scieries et les marchés résidentiels.

6.152 Si l'une ou l'autre des trois sources internes de bois (terres de la Couronne, tenures libres industrielles et terres privées) n'est pas aménagée de manière durable, les deux autres sources subiront des pressions accrues. Une telle situation, combinée à un marché d'importation incertain, pourrait avoir des répercussions importantes sur l'avenir de l'industrie de la transformation dans la province. De plus, la capacité de la Couronne d'atteindre les objectifs non reliés au bois qui sont énoncés dans les mesures législatives s'en trouverait touchée.

Recommandation

6.153 Nous avons recommandé que le ministère surveille l'écart entre la coupe annuelle permise et la coupe réelle sur les terres à bois privées pour s'assurer que le bois y est récolté à un taux durable.

Conclusion

6.154 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère ne s'acquitte pas de toutes les fonctions de surveillance imposées par la loi. De plus, il n'a pas établi de buts ni de résultats escomptés pour chacun des éléments des programmes, ce qui rend difficile la surveillance des résultats de ses programmes visant les terres à bois privées.

Efficacité des programmes visant les terres à bois privées

6.155 Notre cinquième critère était le suivant :

> *Le ministère doit avoir en place des méthodes de rapport sur l'efficacité des programmes visant les terres à bois privées.*

6.156 Pour la vérification de ce critère, nous avons porté notre attention sur le rapport public que fait le ministère par l'entremise de son rapport annuel. Voilà qui concorde avec le point central de la section

décrivant l'objectif de la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial. L'objectif de la directive est le suivant :

> *Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général. Il est l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action.*

6.157 Nous avons examiné le *Rapport annuel* du ministère de 1998-1999 pour déterminer comment il avait fait rapport sur ses programmes visant les terres à bois privées. C'est le rapport le plus récent dont nous disposions au moment de notre vérification.

6.158 Le rapport annuel ne comporte pas de section séparée sur les activités du ministère qui visent les terres à bois privées. Le rapport du ministère sur les terres à bois privées est intégré à la section intitulée *Aménagement des forêts*, qui débute à la page 8 du rapport. La section regroupe les activités du ministère sur les terres de la Couronne et sur les terres privées.

6.159 L'un des points à noter est que l'objectif du programme énoncé dans le rapport annuel pourrait porter à confusion. En effet, l'objectif est de « gérer les ressources en bois de la Couronne conformément aux politiques du gouvernement ». Cet énoncé est imprimé en caractères gras au tout début de la section sur l'aménagement des forêts, de sorte que c'est l'une des premières phrases qui est lue.

6.160 Après la lecture de l'objectif, les députés de l'Assemblée législative et le grand public ne s'attendraient pas nécessairement à une section qui traite aussi des terres à bois privées, ce qui est pourtant le cas. À notre avis, cela n'est pas conforme à la directive sur les rapports annuels, selon laquelle « les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ».

Recommandation

6.161 Nous avons recommandé que le ministère communique dans son rapport annuel ses buts et ses objectifs clés à l'égard des terres à bois privées.

Observations sur des éléments particuliers du programme

6.162 La section du rapport annuel intitulé *Aménagement des forêts* est divisée en six éléments de programme. Les six éléments (Sylviculture, Protection contre les incendies, Protection contre les insectes et les maladies, Utilisation des forêts, Aménagement des terres privées et Gestion du programme) ont tous trait, du moins en partie, aux terres à bois privées.

6.163 La rubrique Sylviculture traite presque exclusivement des activités du ministère sur les terres de la Couronne. Bien qu'il n'en soit

pas fait mention de façon explicite dans la section sur la sylviculture, le rapport annuel contient un tableau qui résume les activités sylvicoles sur les boisés privés. Il n'y a toutefois pas de discussion sur les conséquences de ces activités. Il serait utile que le ministère fasse rapport sur les travaux sylvicoles visant les boisés privés d'une manière semblable à ce qu'il fait pour les travaux sylvicoles visant les terres de la Couronne. Pour ces dernières, le rapport annuel montre l'amélioration de la récolte attribuable aux activités sylvicoles.

6.164 Il serait également utile que le ministère envisage de présenter de l'information sur l'étendue de l'élément de programme Sylviculture. Plus loin dans le rapport, sous le titre « Aménagement des terres privées », le ministère mentionne que les gouvernements fédéral et provincial versent un financement commun d'environ 8 millions de dollars par année pour la sylviculture. Il précise que les fonds sont versés en vertu d'un accord de partage des coûts avec les propriétaires de boisés privés et que 13 370 hectares ont été traités. Toutefois, les députés de l'Assemblée législative et le grand public veulent peut-être savoir quel est le pourcentage de propriétaires de boisés privés qui bénéficient de ce financement. L'information satisferait à l'un des importants éléments de contenu de la directive sur les rapports annuels en rendant compte « de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes ».

6.165 Les comptes rendus sur la protection contre les incendies et sur la protection contre les insectes et les maladies ne font pas la distinction entre les terres à bois privées et les terres de la Couronne. Par contre, il est clairement dit dans le rapport que « Ressources naturelles et Énergie a la responsabilité d'assurer la protection de toutes les terres forestières contre les incendies ». Il ajoute que le ministère « protège également les terres de la Couronne et les boisés privés des insectes et des maladies ». Plus loin, on lit que : « La forêt du Nouveau-Brunswick n'a nécessité aucune protection contre les insectes en 1998 ». Cette observation s'applique vraisemblablement aux terres de la Couronne et aux terres à bois privées. Ces deux aspects pourraient être améliorés en montrant comment le travail du ministère favorise l'aménagement des terres à bois privées.

6.166 La discussion sur l'utilisation du bois ne fait aucune mention directe du lien entre la politique de « la valeur ajoutée » et les terres à bois privées. Le ministère pourrait voir s'il y a lieu de discuter d'un tel lien dans le rapport annuel.

6.167 Bien entendu, la section sur l'aménagement des terres privées traite uniquement des terres à bois privées. En particulier, elle rend compte des différentes activités du ministère visant les boisés privés. Le rapport comporte des observations distinctes sur les activités relatives à l'aménagement des boisés, à la formation sur les boisés, à l'acériculture et aux arbres de Noël. Fait intéressant, le rapport signale que le ministre

a joint 1 800 propriétaires de boisés grâce à « des cours, des colloques et des journées champêtres » en 1998-1999. Voilà qui pourrait être une mesure importante dont pourrait se servir le ministère pour discuter de l'accueil du programme par le groupe cible.

6.168 La section Gestion du programme comprend une discussion sur le programme d'inventaire forestier décennal continu du ministère et sur un réseau coopératif qui sert à surveiller la croissance actuelle et à établir des prévisions de développement sur différentes placettes d'échantillonnage. Ces placettes sont situées sur des terres de la Couronne et sur des terres privées. Cela aussi semble être une information importante, car elle a trait aux responsabilités du ministère en vertu de toutes les dispositions de l'article 3 de la loi, tant pour les terres de la Couronne que pour les terres à bois privées.

6.169 Le paragraphe serait plus utile si le ministère y fournissait plus de détails. L'importance de la planification en matière d'aménagement forestier ne peut être sous-estimée, étant donné son rôle dans l'économie de la province. À notre avis, le rapport annuel devrait fournir de l'information sur la pertinence de ces placettes et du programme d'inventaire forestier décennal. La directive sur les rapports annuels note que le rapport annuel doit indiquer « dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents ». Voici l'occasion pour le ministère de montrer au lecteur à quel point la planification en matière d'aménagement forestier est pertinente. Les répercussions sur l'avenir de la province sont énormes, que ce soit sur le plan de l'économie, de la société ou de l'environnement.

Réalisations de la Commission des produits forestiers

6.170 Le rapport annuel de 1998-1999 ne fournit aucun détail sur le travail de la Commission des produits forestiers. La commission nous a informés qu'elle ne prépare pas de rapport annuel séparé à déposer à l'Assemblée législative. Toutefois, il lui est demandé à l'occasion de comparaître devant le Comité des corporations de la Couronne de l'Assemblée législative. À notre avis, malgré des comparaisons occasionnelles devant le comité, le rapport de la commission à l'Assemblée législative en ce qui concerne ses résultats est insuffisant.

6.171 Un aspect de l'efficacité est l'atteinte des résultats escomptés. Nous croyons qu'il serait utile d'examiner l'objet et les fonctions de la commission pour déterminer si le rôle envisagé dans la *Loi sur les produits forestiers* est rempli. En d'autres termes, la commission atteint-elle les résultats pour lesquels elle a été formée?

Recommandation

6.172 Nous avons recommandé que le ministère effectue une évaluation de la Commission des produits forestiers pour déterminer si cette dernière a satisfait à l'objet et aux fonctions décrites dans la *Loi sur les produits forestiers*. Les résultats devraient être déposés à l'Assemblée législative.

Mesure du rendement

6.173 Le dernier aspect dont nous voulons discuter est l'annexe du rapport annuel intitulé *Indicateurs de rendement*. La directive gouvernementale exige clairement l'établissement d'indicateurs de rendement. Nous sommes déçus de constater que l'annexe ne contient aucun indicateur de rendement touchant les responsabilités du gouvernement à l'égard des terres à bois privées.

6.174 Bien qu'il revienne au ministère d'énoncer ces éventuels indicateurs, nous sommes d'avis que certaines des suggestions que nous faisons en début de chapitre pourraient être pertinentes. Il est sûr que, comme nous l'avons déjà dit, le ministère doit montrer si, effectivement, les terres à bois privées sont la source principale d'approvisionnement des installations de transformation du bois de la province.

6.175 De plus, le rapport annuel pourrait fournir de l'information sur la coupe annuelle permise, chiffre qui pourrait être comparé chaque année aux statistiques relatives à la récolte réelle pour donner un portrait rapide de la durabilité des forêts de la province. Le ministère pourrait ensuite évoquer ses différents efforts de planification en matière d'aménagement forestier visant à atteindre la durabilité.

6.176 Ainsi, le ministère pourrait mentionner les résultats des efforts déployés pour encourager l'industrie à obtenir une certification de durabilité. Les grands joueurs de l'industrie forestière s'y sont déjà mis de façon active. En faisant rapport sur ce point en particulier, le ministère montrerait dans quelle mesure il encourage l'aménagement des terres à bois privées.

Conclusion

6.177 Le ministère ne satisfait pas au critère. Bien que le rapport annuel mentionne les terres à bois privées à quelques reprises, nous sommes d'avis que cela est insuffisant. Nous avons souligné qu'il n'existe pas d'énoncé clair des buts et objectifs des programmes visant les terres à bois privées ni d'indicateurs de rendement. Les résultats atteints grâce à ces programmes ne sont pas clairement consignés dans le rapport annuel. De plus, la discussion sur la satisfaction du groupe cible et la pertinence du programme est insuffisante.

Recommandation

6.178 Nous avons recommandé que, dans le cadre d'une démarche de planification visant à examiner ses buts et ses objectifs à l'égard des terres à bois privées, le ministère élabore des indicateurs du rendement appropriés pour ses programmes visant les terres à bois privées. Le ministère devrait ensuite revoir son rapport annuel pour déterminer quelle serait la meilleure façon de faire rapport sur ses programmes visant les terres à bois privées, conformément aux exigences de la directive gouvernementale sur les rapports annuels.

Réponse du ministère

6.179 Le ministère a formulé les commentaires préliminaires suivants au sujet de nos observations et recommandations :

Le document préparé par votre bureau soulève un certain nombre de problèmes concernant les responsabilités et le mandat du ministre à l'égard de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne *et des terres à bois privées.*

Il a été noté que plusieurs des recommandations nécessitent une orientation stratégique du gouvernement, et nous prévoyons demander quelle est cette orientation par les voies habituelles. Quoi qu'il en soit, nous examinerons le reste des recommandations pour déterminer si certaines peuvent être mises en œuvre sans demander au gouvernement de fournir une orientation stratégique. De plus, le ministère demandera au ministère de la Justice des éclaircissements sur certains aspects du libellé de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne. [Traduction.]

6.180 Le ministère s'est également engagé à fournir des réponses plus détaillées à nos recommandations.

Chapitre 7
Ministère de l'Approvisionnement et des Services
Fonds pour l'aménagement des terres

Contenu

Contexte 145
Étendue 146
Résumé des résultats 146
Rôle et responsabilités du Fonds pour l'aménagement des terres (Fonds). 147
Buts et objectifs et directives et procédures. 149
Système d'inventaire 151
Importance voulue accordée à l'économie et à l'efficience 157
Efficacité du Fonds 158
Conformité à la directive gouvernementale 160

Ministère de l'Approvisionnement et des Services Fonds pour l'aménagement des terres

Contexte

L'importance des biens-fonds à titre d'actif

7.1 Les biens-fonds sont l'une des principales ressources que gère le gouvernement. Les dossiers d'impôt de Services Nouveau-Brunswick montrent que le gouvernement provincial est propriétaire de plus de 7 000 biens-fonds qui occupent une surface d'environ 3 millions d'hectares. Sont compris les terrains des ministères, des organismes du gouvernement, des hôpitaux et des écoles. Le gouvernement est aussi propriétaire de 2,1 millions d'hectares de terres submergées. Il est difficile d'établir la valeur des biens-fonds du gouvernement au moyen des systèmes d'information actuels. On peut toutefois prendre comme point de départ le régime d'impôt foncier de la province. Selon ce régime, la valeur imposable totale des terrains et des bâtiments dont le gouvernement provincial est propriétaire est 3,3 milliards de dollars.

7.2 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services est principalement chargé de l'acquisition, de la gestion et de la vente des terrains et des bâtiments pour les autres ministères. Par ailleurs, d'autres ministères importants, dont le ministère de l'Éducation, le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et le ministère des Transports, sont eux-mêmes responsables d'importants biens-fonds en vertu de mesures législatives.

7.3 Étant donné l'étendue des biens-fonds dont le gouvernement provincial est propriétaire et qu'il utilise pour la prestation de ses programmes, et vu l'importance d'assurer une bonne intendance de ce bien de grande valeur, nous avons décidé d'étudier cette année diverses questions relatives à la gestion des terres. Notre vérification porte donc sur le Fonds pour l'aménagement des terres en raison de son rôle central dans les avoirs fonciers du gouvernement provincial, en particulier sa responsabilité dans la gestion des biens-fonds excédentaires et l'élaboration et la tenue d'un système d'inventaire des biens-fonds. Parallèlement à ce travail, nous avons décidé de nous pencher sur une directive gouvernementale connexe intitulée *Cession de biens*.

Le Fonds pour l'aménagement des terres

7.4 En 1992, la *Loi sur les travaux publics* établissait le Fonds pour l'aménagement des terres et faisait du ministre de l'Approvisionnement et des Services le dépositaire du Fonds.

7.5 Au cours des années, le Fonds s'est occupé de l'acquisition et de la vente de plusieurs parcelles de terrain au nom de ministères, qui en avaient besoin pour la prestation des divers programmes. Les produits des ventes de biens excédentaires ont déjà servi à des projets de grande visibilité, dont l'achat en 1995 de la propriété Hearst et l'achat de tronçons d'emprises de chemin de fer. Les terres ainsi acquises sont devenues d'importantes composantes de la piste Fundy et de Sentiers Nouveau-Brunswick.

Directive AD-6204, Cession de biens

7.6 Entrée en vigueur en 1988, la directive décrit les modalités de cession des biens-fonds excédentaires du gouvernement provincial que doivent suivre tous les ministères et organismes qui voient à l'administration et au contrôle de terres appartenant à la province. La directive exige que les ministères présentent au Conseil de gestion une liste annuelle de tous les biens qu'ils détiennent. De plus, la directive précise que le ministère de l'Approvisionnement et des Services est responsable de l'administration et du contrôle des biens-fonds excédentaires.

Étendue

7.7 Notre vérification a porté sur les objectifs et les activités du Fonds pour l'aménagement des terres. Nous avons aussi examiné la conformité à la directive gouvernementale sur la cession de biens. La Division de la gestion des biens du Groupe des bâtiments du ministère de l'Approvisionnement et des Services a été le principal objet d'étude. Cette division administre le Fonds et la directive relative à la cession de biens dans le cadre de ses responsabilités générales au titre de la gestion des biens.

7.8 Notre vérification d'optimisation des ressources avait deux objectifs :

- déterminer si le Fonds pour l'aménagement des terres atteint les objectifs pour lesquels il a été créé et qui sont décrits dans la *Loi sur les travaux publics,*
- déterminer le degré de conformité à la directive administrative AD-6204 intitulée *Cession de biens.*

7.9 Pour chacun des objectifs, nous avons appliqué des critères fondés sur les mesures législatives et les directives gouvernementales. Nos constatations détaillées sont articulées autour de ces critères.

Résumé des résultats

7.10 La *Loi sur les travaux publics* établit clairement quels sont les objectifs du Fonds pour l'aménagement des terres. En revanche, il serait

utile que l'expression « propriétés qui ont été désignées par le Ministre pour être aménagées sous le régime du Fonds » soit plus explicite.

7.11 Nous avons eu le plaisir de constater que des lignes directrices écrites aident le Fonds à accorder l'importance voulue à l'économie dans l'acquisition et la cession de biens-fonds. Toutes les opérations que nous avons examinées étaient conformes à la directive. Nous avons toutefois noté que le Fonds aurait besoin de quelques lignes directrices supplémentaires pour la cession des biens détenus depuis longtemps et pour déterminer les cas où une évaluation de la propriété par une source externe est nécessaire. De plus, à notre avis, les renseignements que possède le Fonds sur les coûts d'entretien de chaque bien ne sont pas suffisants.

7.12 En 1987, nous recommandions que le gouvernement provincial dresse un inventaire centralisé des biens-fonds. En 1992, la *Loi sur les travaux publics* a fait de cette recommandation une des responsabilités du nouveau Fonds pour l'aménagement des terres. Pourtant, à ce jour, le gouvernement du Nouveau-Brunswick n'a toujours pas établi de système d'inventaire unique en mesure de fournir des données rapides, fiables et complètes sur l'ensemble des avoirs fonciers de la province. Il est très important que le gouvernement provincial puisse rendre des comptes aux contribuables du Nouveau-Brunswick en tenant des registres détaillés de ses avoirs.

7.13 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services n'a aucune procédure en vigueur pour mesurer l'efficacité du Fonds dans la réalisation de ses objectifs et de son but et en faire rapport.

7.14 Les ministères ne respectent pas entièrement la directive gouvernementale sur la cession des biens.

Rôle et responsabilités du Fonds pour l'aménagement des terres (Fonds)

7.15 Notre premier critère avait trait au mandat confié au ministère de l'Approvisionnement et des Services en vertu des mesures législatives. Le critère était le suivant : *Les lois et les règlements doivent clairement définir le rôle et les responsabilités du Fonds.*

7.16 La mesure législative principale à laquelle nous renvoyons dans la présente section est la *Loi sur les travaux publics*. Il n'y a aucun règlement visant le Fonds afférent à cette loi. Nous avons également examiné d'autres mesures législatives traitant des opérations foncières pour nous assurer qu'il n'existe pas d'énoncés contradictoires sur « le rôle et les responsabilités du Fonds ».

Objectifs

7.17 L'une des forces de la mesure législative principale, La *Loi sur les travaux publics*, est l'inclusion d'un paragraphe qui décrit les objectifs du Fonds. Le paragraphe 12.1(4) de la loi se lit comme suit :

(4) Les objectifs du Fonds pour l'aménagement des terres sont les suivants :

a) avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, pourvoir à l'acquisition de bien-fonds et de bien-fonds et bâtiments,

b) pourvoir à l'entretien des propriétés qui ont été désignées par le Ministre pour être aménagées sous le régime du Fonds, et

c) pourvoir à la mise sur pied et au maintien d'un système d'inventaire des bien-fonds.

7.18 Bien qu'elle ne soit pas explicitement énoncée dans les « objectifs » du Fonds définis au paragraphe 12.1(4), la vente de biens est un rôle également visé dans la loi.

Nécessité d'améliorer la définition

7.19 À la suite de notre lecture de la *Loi sur les travaux publics* et des discussions connexes tenues avec des membres du personnel du ministère, nous avons cerné un domaine où les objectifs décrits au paragraphe 12.1(4) pourraient être précisés davantage. Il s'agit de l'expression « désignées par le Ministre pour être aménagées sous le régime du Fonds ».

7.20 L'expression semble laisser entendre que seules certaines propriétés « désignées » de quelque façon non énoncée relèvent du régime du Fonds. La Division de la gestion des biens, qui administre le Fonds, définit comme « désigné » tout bien-fonds ou tout bien-fonds et bâtiment considérés comme excédentaires aux besoins de tous ministères. De l'avis de la division, il n'est pas nécessaire que le ministre désigne ces biens de manière officielle.

7.21 Une telle interprétation semble raisonnable. Par contre, le terme « désigné » pourrait aussi être interprété comme une obligation pour le ministre d'attribuer une désignation officielle. Durant notre examen, nous avons découvert des éléments probants qui semblent soutenir une telle interprétation.

7.22 Selon certains documents que nous avons examinés, il semble que certains biens soient placés sous le régime du Fonds à des fins à long terme. Les terres ainsi désignées ne sont pas toutes nécessairement des biens excédentaires qui seront mis en vente sous peu. Dans un cas, le bien-fonds avait été placé sous le régime du Fonds dans le but d'élaborer et de réaliser un plan à plus long terme à des fins particulières.

Recommandation

7.23 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services demande une modification à la *Loi sur les travaux publics* afin que soit plus clairement définie l'expression

« désignées par le Ministre pour être aménagées sous le régime du Fonds ».

Conclusion

7.24 Il est partiellement satisfait au critère. La *Loi sur les travaux publics* indique clairement les responsabilités et les rôles du Fonds en ce qui concerne l'acquisition et l'entretien de biens-fonds et l'élaboration et la tenue d'un système d'inventaire des biens-fonds. Nous recommandons une clarification de l'expression « désignées par le Ministre pour être aménagées sous le régime du Fonds ».

Buts et objectifs et directives et procédures

7.25 Notre deuxième critère avait trait à la manière dont le Fonds s'acquitte du mandat que lui confère la *Loi sur les travaux publics*. Le critère était le suivant :

> *Le ministère/Fonds doit avoir des buts et des objectifs pertinents ainsi que des directives et des procédures pour le guider dans l'acquittement des responsabilités qui lui sont confiées en vertu de la loi et des règlements en matière de gestion de terres.*

Observations générales sur les buts et les objectifs du Fonds

7.26 La Division de la gestion des biens nous a fourni le plan stratégique de 1994-1995, qui comprend la mission, les objectifs et les buts de la division. Bien que les objectifs de ce plan stratégique soient peut-être encore pertinents aujourd'hui, la discussion que nous avons eue avec le personnel laisse entendre qu'il serait temps de mettre le document à jour. À notre avis, le système d'inventaire est un aspect qui exige l'établissement d'objectifs précis. La question est étudiée plus en profondeur quelques pages plus loin.

7.27 La division a un plan de travail, qui fixe comme objectifs la vente d'un minimum de 150 biens par année et la réalisation du budget des recettes. Cependant, un rapport ministériel examinant l'état actuel des activités souligne que l'une des faiblesses de la division est l'absence d'un plan d'activités. La division a déclaré qu'elle a très peu de temps pour s'occuper adéquatement de planification.

Acquisition

7.28 La Division de la gestion des biens a des lignes directrices à suivre pour voir à négocier le meilleur prix possible pour les biens qu'elle acquiert. Selon les lignes directrices, des évaluateurs agréés doivent établir la valeur marchande estimative du bien avant que le Fonds négocie l'achat d'un terrain. À notre avis, il s'agit d'une importante directive pour assurer l'optimisation des ressources. L'obligation législative d'obtenir l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil pour toutes les acquisitions renforce la reddition de comptes, puisque les approbations sont consignées dans des décrets en conseil, qui sont des documents publics.

7.29 Outre les lignes directrices du ministère, il y a aussi en vigueur une directive gouvernementale qui prévoit la marche à suivre pour la comptabilité et la tenue de livres relatives à l'acquisition de biens-fonds.

Entretien des biens

7.30 L'entretien des biens détenus par le Fonds avant leur vente ne fait pas l'objet de directives ni de modalités ministérielles rigoureuses. Par contre, la directive gouvernementale aborde la question de l'entretien des bâtiments, qui pourrait comprendre les bâtiments situés sur les biens-fonds excédentaires. Les lignes directrices du ministère relatives à la cession indiquent également qu'il est préférable de se départir rapidement des structures vacantes.

7.31 À notre avis, un aspect primordial d'un programme d'entretien est la tenue de registres adéquats sur les coûts engagés au titre des biens détenus dans le Fonds. La tenue de registres a son importance non seulement pour tenir le compte des coûts par bien, mais aussi pour fournir des renseignements utiles appuyant la prise de décisions relative à la cession des biens excédentaires. À la division, nous avons examiné la liste des cessions et les dossiers des biens vendus pour déterminer si ces dossiers contiennent des renseignements faciles à trouver sur les coûts d'entretien de chaque bien. Les coûts d'entretien d'un bien-fonds sont constitués, par exemple, des impôts fonciers, des recherches de titre, des frais de publicité, des frais d'arpentage et des coûts liés à l'environnement. Bien que certains de ces dossiers comportent des factures, le coût total n'est indiqué nulle part.

Recommandation

7.32 Nous avons recommandé que des renseignements suffisants sur les coûts d'entretien soient accumulés pour chaque bien afin d'appuyer la décision qui est prise, soit de conserver ou de vendre le bien.

Vente

7.33 Le ministère a des lignes directrices visant la cession des biens excédentaires. Les lignes directrices sont élaborées de manière à ce que l'importance voulue soit accordée à l'économie.

7.34 Le Fonds n'a toutefois pas de marche à suivre établie pour les biens qu'il détient durant des périodes prolongées. Ainsi, il se pourrait que le Fonds reçoive une offre dont la valeur est inférieure à 80 % de l'évaluation pour un bien qu'il détient depuis longtemps. Or, selon la directive, les biens qui pourraient être cédés à 80 % de leur valeur marchande doivent être signalés au Conseil exécutif seulement si leur cession peut être justifiée. Les modalités ne précisent pas ce que constitue une « justification ».

7.35 Dans un tel cas, la « justification » pourrait comprendre la réalisation et la consignation d'une analyse de rentabilité du bien. Les coûts engagés au titre du maintien du bien (coûts d'entretien et de sécurité, impôt) et l'utilisation éventuelle du bien sont des facteurs à prendre en considération dans l'analyse, qui doit aussi comprendre une appréciation de la valeur de rendement de l'argent.

7.36 La consignation de renseignements sur de tels aspects fournirait de l'information utile au Conseil exécutif dans sa prise de décision concernant l'approbation de la vente d'un bien. En d'autres termes, vaut-il encore la peine d'appliquer la règle du 80 % à certains biens détenus depuis longtemps?

7.37 Un autre aspect pour lequel le Fonds bénéficierait de l'application de lignes directrices est la nécessité éventuelle d'une évaluation indépendante. La Division de la gestion des biens obtient effectivement des évaluations indépendantes pour les acquisitions et les cessions d'une valeur plus importante. Durant l'exercice 1998-1999, le Fonds a dépensé environ 4 000 $ en services d'évaluation externes. Une ligne directrice sur les évaluations externes pourrait raffermir l'importance accordée à l'économie en matière d'acquisitions et de cessions, en particulier pour ce qui est des biens-fonds de grande valeur ou ayant une forte visibilité, sans compter le renforcement de la perception d'équité aux yeux du public.

Recommandations

7.38 Nous avons recommandé que le ministère envisage de mettre en œuvre d'autres directives qui visent la cession des biens qui sont détenus par le Fonds durant des périodes prolongées. En particulier, le ministère devrait réfléchir aux critères qui justifieraient la vente d'un bien à un prix inférieur à 80 % de sa valeur d'expertise.

7.39 Nous avons également recommandé que le ministère envisage de préciser dans une directive les situations où il est nécessaire d'obtenir une évaluation indépendante pour la vente ou l'acquisition d'un bien.

Conclusion

7.40 Il est partiellement satisfait au critère. Bien que des directives soient en vigueur pour les importantes responsabilités que sont l'acquisition et la cession, les buts et les objectifs du plan stratégique de 1994-1995 ont besoin d'être mis à jour. En particulier, un objectif précis, accompagné d'un échéancier, doit être fixé pour la conception et la mise en œuvre d'un système d'inventaire.

Système d'inventaire

La *Loi sur les travaux publics* exige la tenue d'un système d'inventaire

7.41 L'un des objectifs du Fonds est de « pourvoir à la mise sur pied et au maintien d'un système d'inventaire des biens-fonds ». Notre troisième critère était le suivant :

> *Le ministère/Fonds doit élaborer et maintenir un système adéquat d'inventaire des biens-fonds pour l'aider à s'acquitter efficacement de ses fonctions de gestion des terres.*

7.42 Bien qu'une certaine quantité de travail préliminaire ait eu lieu récemment, le ministère n'a pas encore en place un système d'inventaire fonctionnel. En conséquence, nous avons conclu qu'il n'est pas satisfait à ce critère.

Que veut-on dire par système d'inventaire des biens-fonds?

7.43 Dès les débuts de la planification de notre vérification, nous nous sommes aperçus que le Fonds n'avait pas encore élaboré un tel système. À notre avis, un système d'inventaire des biens-fonds doit comprendre tous les actifs immobiliers qui sont sous l'administration et le contrôle des différents ministères. Une telle opinion est conforme à notre compréhension initiale de l'objet du Fonds. En conséquence, nous avons discuté avec le ministère pour savoir si le système d'inventaire des biens-fonds qu'il prévoit mettre en œuvre comprendra tous les biens-fonds du gouvernement.

7.44 La *Loi sur les travaux publics* ne définit pas ce qui est entendu par système d'inventaire des biens-fonds. Le système doit-il inclure tous les biens-fonds du gouvernement? Doit-il se limiter aux seuls biens-fonds considérés comme des ouvrages publics? Selon l'interprétation de la loi par le ministère, seuls les ouvrages publics sont visés. Le ministère a entamé l'élaboration d'un système d'inventaire des biens-fonds sur une telle base et procède actuellement à l'analyse préliminaire du processus.

7.45 *Ouvrage public* est un terme général défini dans la première section de la loi. Il s'agit essentiellement d'un terme générique, défini comme suit :

> *« ouvrage public » comprend tous les biens-fonds et bâtiments qui appartiennent à Sa Majesté du chef de la province, à l'exclusion*
>
> *a) des routes,*
>
> *b) des quais de traversiers ou des ponts,*
>
> *c) des terres et bâtiments de la Couronne qui relèvent du ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie,*
>
> *d) des biens-fonds et bâtiments appartenant à la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick,*
>
> *e) des biens-fonds et bâtiments appartenant à la Société de développement du Nouveau-Brunswick, et*
>
> *f) des autres biens-fonds et bâtiments appartenant à Sa Majesté du chef de la province que toute autre loi fait relever d'un ministre autre que le Ministre ou d'un autre représentant de Sa Majesté*

7.46 De toute évidence, un système d'inventaire des ouvrages publics regrouperait une bonne partie des avoirs fonciers du gouvernement. (Le ministère administre environ 800 biens couvrant une superficie de plus de 11 500 hectares.) En revanche, il omettrait les avoirs importants qui sont mentionnés dans les exceptions. Ainsi, les terres de la Couronne couvrent à elles seules plus de 3 millions d'hectares. Les routes

représentent également une superficie considérable. De plus, plus de 500 propriétés scolaires relèveraient du ministère de l'Éducation en vertu de la *Loi scolaire*. Ces avoirs seraient donc exclus des ouvrages publics. La *Loi sur les parcs* est un autre exemple d'une loi qui confère à un ministre autre que le ministre de l'Approvisionnement et des Services une autorité administrative précise.

Le rôle d'intendance du gouvernement

7.47 À l'heure actuelle, le gouvernement du Nouveau-Brunswick n'a pas de système d'inventaire unique qui fournit des données rapides, fiables et complètes sur l'ensemble des avoirs fonciers de la province. La plupart des ministères à qui nous avons parlé dans le cadre de notre vérification avaient dressé leur propre liste ou inventaire de biens, mais ces systèmes ne sont pas reliés entre eux. Services Nouveau-Brunswick a, quant à lui, un système qui peut repérer les biens appartenant au gouvernement provincial. Le personnel de la Division de la gestion des biens a accès à ce système et s'en sert dans différents aspects de son travail. Mais il s'agit essentiellement d'un système d'évaluation foncière, et non d'un système d'inventaire.

7.48 À notre avis, le gouvernement provincial a besoin d'un système d'inventaire des biens-fonds pour assurer une bonne intendance de ses biens. Les biens-fonds sont un avoir important. Qu'il s'agisse de biens-fonds reçus en subventions ou acquis par la dépense de fonds publics, le gouvernement provincial doit au moins savoir ce qu'il possède en matière d'avoirs fonciers. Il est très important que le gouvernement provincial puisse rendre des comptes aux contribuables du Nouveau-Brunswick en tenant des registres détaillés de ses avoirs. Il doit savoir où est situé le bien-fonds, qui l'administre, à quoi il sert et combien il coûte.

7.49 La fonction d'intendance demande une bonne comptabilité. Pour se conformer aux recommandations en matière de comptabilité dans le secteur public de l'ICCA au sujet des immobilisations corporelles, le gouvernement provincial doit mettre en œuvre un système d'inventaire des biens-fonds. L'énoncé de septembre 1997 recommande que les gouvernements fassent rapport de leurs immobilisations corporelles au prix coûtant dans leurs états financiers. Les terres de la Couronne que le gouvernement n'a pas achetées sont expressément exclues des informations à présenter. En l'absence d'un système central, il pourrait être difficile d'établir des chiffres exacts dans les états financiers en ce qui concerne les avoirs fonciers et de déterminer les terres de la Couronne qui doivent être exclues.

Un système d'inventaire est un système d'information de gestion

7.50 Un système d'inventaire des biens-fonds qui remplit un rôle d'intendance peut devenir un outil efficace de gestion des terres. Un tel système fournirait des renseignements supplémentaires sur le genre de bien-fonds, une description du bien, le ministère responsable et le nom de la personne-ressource au ministère, les coûts, y compris les frais connexes à l'achat tels que les frais d'évaluation et d'arpentage, la date

d'achat, le total des coûts d'entretien et des impôts, et peut-être de l'information sur les tentatives de mettre les biens excédentaires sur le marché. Durant la vérification, nous avons observé un certain nombre de situations où un système global d'inventaire des biens-fonds aurait pu fournir de l'information de gestion de meilleure qualité que l'information connue.

7.51 Un système central qui satisfait précisément au rôle du Fonds pour l'aménagement des terres permettrait de repérer les biens excédentaires de façon plus opportune et plus efficace. En consignant l'utilisation actuelle de chaque bien, le système signalerait plus facilement à l'attention des administrateurs du Fonds quels sont les biens excédentaires. Pour l'instant, ce sont les autres ministères qui repèrent les biens excédentaires et, lorsqu'ils transfèrent la compétence du bien au ministre, ils en informent le ministère de l'Approvisionnement et des Services. Le Fonds est avant tout dans une position de réaction. Un système d'inventaire efficace permettrait aux administrateurs de jouer un rôle plus actif dans la détermination des biens excédentaires.

7.52 Le système d'inventaire pourrait même contribuer à réduire certaines dépenses et à accroître les recettes fiscales. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services est chargé de vérifier l'évaluation de tous les biens appartenant au gouvernement provincial. Ce faisant, il a découvert des cas où le gouvernement provincial louait des biens-fonds à des tiers tout en continuant à payer l'impôt foncier, ce qui est contraire à l'article 14 de la *Loi sur l'évaluation*. Dans un cas en particulier, le bien était loué depuis trois ans lorsque l'erreur a été décelée. Durant cette période, le gouvernement provincial a versé un total de 2 577 $ en impôts fonciers. Dans un autre cas, le gouvernement provincial a payé 1 649 $ sur une période de deux ans avant que l'erreur soit décelée. Dans ce cas en particulier, le gouvernement a également perdu des recettes fiscales durant les deux années. En effet, une fois que le locataire a commencé à payer l'impôt foncier, le bien a été considéré comme un bien commercial. À ce titre, il est assujetti à un taux sensiblement supérieur. Au lieu de verser environ 1 000 $ en impôt, le gouvernement provincial a plutôt commencé à percevoir environ 6 000 $ par année en recettes fiscales. Un système d'inventaire pourra servir à prévenir et à déceler de tels cas.

7.53 Un système d'inventaire pourrait aussi aider à repérer les évaluations déraisonnables. Nous avons examiné un échantillon de dossiers de cession tenus par le ministère. L'examen des dossiers a consisté entre autres à comparer les valeurs des évaluations fournies par Services NB aux valeurs marchandes estimatives établies par les agents de gestion des biens du ministère. Nous nous attendions à trouver des montants similaires. Or, dans certains cas, nous avons observé des écarts importants. Dans le cas le plus frappant, l'évaluation dépassait de 65 000 $ la valeur marchande estimative (évaluation : 196 000 $; valeur marchande : 130 000 $.). Il se peut donc que le gouvernement

provincial verse plus d'impôt foncier qu'il n'en doit à certaines municipalités.

7.54 Un autre facteur à considérer est le travail administratif engendré par l'absence d'un système central. Dans un des ministères que nous avons visités, le personnel avait récemment fait quatre recherches de titre pour des biens-fonds enregistrés au nom du gouvernement provincial mais ne lui appartenant pas. Sans des informations exactes et complètes, la correction de telles erreurs exigera du temps et des dépenses d'argent.

Le Fonds devrait-il élaborer et maintenir un système exhaustif?

7.55 Si l'on considère que le rôle du ministère de l'Approvisionnement et des Services est celui d'une organisation de services communs servant le gouvernement et qu'il n'existe aucun système d'inventaire de biens-fonds provincial unique, on peut interpréter l'expression « système d'inventaire de biens-fonds » dans la *Loi sur les services publics* comme un système regroupant tous les avoirs fonciers du gouvernement. À cet égard, nous avons d'ailleurs noté ce qui suit dans le rapport annuel de 1992-1993 du ministère :

> *Au cours de l'année financière, la direction a mis en œuvre un programme de gestion des terres* [dans le cadre duquel] *un système d'inventaire des terres de la Couronne a été mis sur pied afin de déterminer les biens excédentaires aux fins de leur mise en marché* [...] *Le système d'inventaire des terres de la Couronne permettra d'afficher une représentation graphique de toute parcelle de terrain appartenant au gouvernement ainsi que les renseignements correspondants. Ce système, basé sur la banque de cartes cadastrales numérisées mise au point par la Corporation d'information géographique du Nouveau-Brunswick, sera accessible à partir du 31 mars 1994.*

7.56 Le ministère semblait d'accord avec cette définition plus large de « système d'inventaire de biens-fonds » au moment où nous avons fait notre dernier rapport important sur la question en 1987. Nous reproduisons ci-dessous plusieurs paragraphes du rapport qui montrent que le besoin d'avoir un système à l'échelle gouvernementale est reconnu depuis un certain temps.

Pièce 7.1
Extrait du chapitre 4 du Rapport du vérificateur général de 1987

Biens réels de la province

Double emploi des services

4.164 Actuellement, au moins quatre systèmes informatisés peuvent, à différents degrés, servir à l'inventoriage des biens de la province. Il s'agit des systèmes suivants : celui du ministère de l'Approvisionnement et des Services, qui utilise un micro-ordinateur; celui du Centre de données sur les propriétés de la province, administré par le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie; le système de l'impôt foncier du ministère des Affaires municipales et de l'Environnement; le système du Service du cadastre et de l'information foncière du Conseil des Premiers ministres des Maritimes.

4.165 Les rôles des deux premiers systèmes mentionnés paraissent très similaires, et il semble y avoir un certain chevauchement des systèmes.

4.166 **J'ai recommandé que la possibilité de réaliser de plus grandes économies en ce qui a trait aux systèmes et d'éviter le double emploi inutile soit analysée. J'ai en outre recommandé que la centralisation de toute l'information liée aux actifs immobiliers de la province au sein d'un service administratif soit établie comme objectif à long terme.**

4.167 En réponse, le ministère a indiqué qu'il était d'accord avec les grandes lignes de mes recommandations. Il a souligné qu'un étude exhaustive du domaine avait été menée par le Cabinet de la réforme gouvernementale et que les questions importantes soulevées par l'étude sont traitées de façon systématique et concrète.

7.57 Plus d'une douzaine d'années après notre recommandation initiale de 1987, le gouvernement n'a toujours pas de système d'inventaire central ni d'entité centrale responsable de tous les biens-fonds appartenant au gouvernement. Étant donné l'importance des avoirs du gouvernement provincial en matière de biens-fonds, une source d'information centrale permettrait une meilleure gestion de cette importante ressource.

Recommandations

7.58 Nous avons recommandé que le ministère élargisse la portée de son analyse préliminaire pour examiner la faisabilité de regrouper tous les actifs immobiliers du gouvernement provincial dans le système d'inventaire des biens-fonds qu'il planifie.

7.59 Nous avons également recommandé que, une fois l'analyse préliminaire achevée, le ministère fixe un échéancier, une date cible et un budget pour la mise au point et l'entrée en vigueur du nouveau système d'inventaire.

Importance voulue accordée à l'économie et à l'efficience

7.60 Notre quatrième critère était le suivant : *Le Fonds doit procéder aux acquisitions et aux cessions en accordant l'importance voulue à l'économie et à l'efficience.* En d'autres termes, le Fonds mène-t-il ses activités de façon à acquérir les biens au meilleur prix possible? Obtient-il le prix le plus élevé possible pour les biens-fonds qu'il vend? De plus, le Fonds mène-t-il ses activités d'une manière efficace par rapport au coût?

7.61 Pour arriver à une conclusion au sujet de ce critère, nous avons examiné un échantillon de dossiers d'acquisition et de cession. Nous avons le plaisir de signaler que toutes les opérations étudiées étaient conformes aux lignes directrices sur l'acquisition et la cession. Nous tenons quand même à faire des observations sur un aspect en particulier, qui touche l'économie et l'efficience de certains processus.

Cession des biens de faible valeur

7.62 La Division de la gestion des biens a porté à notre attention la nécessité d'améliorer la méthode de cession des biens-fonds dont la valeur est inférieure à 1 000 $. Comme la division doit suivre les mêmes étapes que pour des biens-fonds de plus grande valeur, la vente de tels terrains lui coûte du temps et de l'argent. Ainsi, le coût d'annoncer publiquement la cession de parcelles de faible valeur peut parfois dépasser les produits de la vente. Nous croyons comprendre qu'environ les deux tiers des biens-fonds cédés chaque année valent moins de 5 000 $ (la majorité valant moins de 1 000 $). La liste des cessions de 1999-2000 comprend 31 biens valent 500 $ ou moins. Le lieutenant-gouverneur en conseil doit approuver la vente de chacun de ces biens.

7.63 Le Conseil de gestion a demandé au Bureau du Conseil exécutif, en consultation avec les ministères et les organismes visés, de préparer un rapport sur les opérations foncières qui nécessitent l'approbation du Conseil de gestion ou du Conseil exécutif. Il semble que le nombre d'opérations « ordinaires » ou « symboliques » qui nécessitent l'approbation du gouvernement central suscite des préoccupations. Nous sommes heureux de constater que tant le personnel gérant le Fonds que le gouvernement central veulent prendre des mesures pour améliorer le processus.

7.64 Nous tenons cependant à souligner qu'une faible valeur pécuniaire ne devrait pas être le seul facteur à prendre en considération pour soustraire la vente d'un bien à un examen plus poussé (p. ex. approbation du Cabinet). L'écart entre le prix de vente et l'évaluation devrait aussi être examiné. Sinon, un bien de valeur pourrait échapper à un examen approfondi par sa vente à prix symbolique. Bien entendu, nous admettons que la règle actuelle du 80 % permet d'éviter de telles situations.

Recommandation

7.65 Nous avons recommandé que toute nouvelle mesure législative ou directive éventuelle continue à exiger que le rapport entre le prix de

vente et la valeur estimative entre en jeu dans la détermination des biens à renvoyer au Conseil exécutif.

Conclusion

7.66 Il est satisfait au critère voulant que le Fonds procède aux acquisitions et aux cessions en accordant l'importance voulue à l'économie et à l'efficience. Toutes les opérations vérifiées sont conformes aux directives ministérielles. Nous avons aussi le plaisir de signaler que le ministère et le gouvernement central examinent des moyens d'améliorer le processus.

Efficacité du Fonds

7.67 Notre cinquième critère était le suivant : *Le ministère doit avoir en place des méthodes pour mesurer l'efficacité du Fonds pour l'aménagement des terres et en faire rapport.*

7.68 Le critère découle directement des responsabilités du vérificateur général en matière de rapports, énumérées au paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général*. Le paragraphe confie au vérificateur général le mandat de porter « *à l'attention de l'Assemblée législative* [...] *les cas dans lesquels*

> *des procédures n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque, de l'opinion du vérificateur général, les procédures pourraient être utilisées de façon appropriée et raisonnable; ou*
>
> *des procédures établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport n'étaient pas, de l'opinion du vérificateur général, satisfaisantes.*

7.69 Une certaine mesure de rapport public a lieu au sujet du Fonds. Un budget est présenté chaque année dans le *Budget principal*. Les résultats financiers réels sont résumés dans les *Comptes publics*. Et, depuis l'instauration du Fonds, les rapports annuels du ministère de l'Approvisionnement et des Services fournissent de l'information sur les activités d'acquisition et de cession.

7.70 À notre avis, toutefois, les rapports présentés jusqu'à présent ne suffisent pas pour mesurer l'efficacité du Fonds pour l'aménagement des terres et en faire rapport. L'information présentée dans le budget principal, dans les comptes publics et dans le rapport annuel du ministère est surtout de nature financière et ponctuelle. Elle ne rend pas compte de manière suffisante et pertinente à l'Assemblée législative de l'efficacité du Fonds.

7.71 Un aspect important de l'efficacité est l'atteinte des résultats escomptés. À notre avis, il serait très important que le ministère fasse rapport sur cet aspect de l'efficacité. Le Fonds est considéré comme un fonds à but spécial. Selon les directives gouvernementales, « les recettes à but spécial comprennent toutes les recettes désignées officiellement

(normalement en vertu d'une désignation de donateur ou d'une loi) comme recettes visant un but précis et devant servir à mieux atteindre les objectifs de programmes du gouvernement provincial ». Nous croyons qu'il serait utile pour l'Assemblée législative de recevoir un rapport sur la mesure dans laquelle le Fonds pour l'aménagement des terres réussit à améliorer les objectifs des programmes provinciaux, ou en d'autres termes, dans quelle mesure il atteint les résultats escomptés.

7.72 Durant notre examen de la documentation et nos discussions avec le personnel du ministère, nous avons eu de la difficulté à établir quels étaient les « résultats escomptés » du Fonds à sa création.

7.73 D'après une partie de la documentation et nos entrevues avec le personnel gouvernemental qui était au fait du climat ayant entouré la création du Fonds, il semble que l'un des principaux objectifs du Fonds a été de permettre l'achat d'une vaste superficie dans le sud du Nouveau-Brunswick connu sous le nom de propriété Hearst. L'achat de plus de 10 millions de dollars a pu être réalisé en grande partie grâce aux ressources du Fonds.

7.74 Au cours de nos discussions avec le personnel, on nous a dit que, officieusement, un objectif perçu du Fonds a été de permettre une certaine souplesse dans la vente et l'achat de biens-fonds. En transférant les produits de la vente des biens-fonds au Fonds, le gouvernement est en mesure d'accumuler des excédents, qui peuvent servir par la suite à acheter de grandes étendues de terre. En période de budgets de capital limités, une telle accumulation de sommes excédentaires accorde effectivement beaucoup de souplesse.

7.75 Parallèlement, le personnel est aussi d'avis que, sous l'élan du Fonds, la détermination et la cession des biens-fonds excédentaires sont devenues beaucoup plus intéressantes. La perception est la suivante : avant l'instauration du Fonds, les ministères étaient réticents à désigner des biens-fonds comme excédentaires. Comme il n'en tirait aucun avantage économique direct, le personnel n'était pas vraiment motivé à déterminer les biens-fonds excédentaires, car les produits allaient directement au compte des recettes générales. Ni le ministère qui désignait un bien-fonds comme excédentaire, ni l'organisme de services central, soit le ministère de l'Approvisionnement et des Services, n'en profitait. Du point de vue des ministères, il était préférable de conserver le bien-fonds dans l'éventualité d'un projet, dont les coûts seraient réduits puisque le terrain serait déjà acquis au moment de l'approbation du projet d'immobilisations. Si le terrain était vendu, le futur budget en capital devait supporter non seulement les coûts de construction mais aussi le coût d'achat d'un nouveau bien-fonds.

7.76 Le personnel du ministère est d'avis que l'existence du Fonds a changé les attitudes, bien qu'on admette qu'il y a probablement encore des cas où les ministères ne divulguent pas leurs biens-fonds

excédentaires. Le personnel est convaincu que les ministères qui détiennent des terres voient maintenant un avantage à la détermination des biens excédentaires. On pense en effet que, le Fonds pouvant accumuler un excédent, les ministères qui désignent des biens à céder peuvent compter dessus pour des projets ultérieurs.

7.77 Le personnel est également d'avis que le Fonds constitue un avantage économique pour la province, car il transforme des biens qui sont sources de dépenses fiscales en biens producteurs de recettes fiscales. Tant que le gouvernement provincial est propriétaire du bien, il verse quelque impôt foncier à la municipalité concernée. Lorsque le Fonds détient le bien, il verse la taxe au titre d'une dépense ordinaire d'entretien du bien, comme il est permis en vertu de la *Loi sur les travaux publics*. Lorsque le bien est vendu, le nouveau propriétaire devient le contribuable, ce qui donne lieu à une diminution immédiate des dépenses du Fonds. De plus, comme un certain nombre de ces biens-fonds sont assujettis à la fois à l'impôt foncier provincial et municipal, le gouvernement se trouve souvent à profiter d'une source de recettes additionnelle. Ces répercussions fiscales pourraient constituer une possibilité de thème pour la mesure et le rapport de l'efficacité du Fonds.

Recommandation

7.78 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services effectue une évaluation pour déterminer si le Fonds a atteint et continue d'atteindre ses buts et objectifs. L'évaluation devrait être déposée à l'Assemblée législative.

Conclusion

7.79 Il n'est pas satisfait au critère, car le ministère de l'Approvisionnement et des Services n'a aucun mécanisme en place pour mesurer l'efficacité du Fonds et en faire rapport. Bien que le Fonds fasse l'objet de rapports, l'information ne montre pas si le Fonds a atteint ses buts et objectifs.

Conformité à la directive gouvernementale

7.80 Notre second objectif visait à déterminer le degré de conformité à la directive administrative gouvernementale intitulée *Cession de biens*, qui est en vigueur depuis 1988. La directive résume la procédure à suivre pour la cession des biens excédentaires du gouvernement par les ministères et les organismes. La directive précise également que le ministère de l'Approvisionnement et des Services doit assurer l'administration et le contrôle des biens excédentaires. Les biens dont il est question sont les biens-fonds et les bâtiments.

Détermination annuelle des biens excédentaires

7.81 Selon la directive, « Une fois par année, les ministères dresseront une liste des biens dont ils disposent, puis la feront parvenir au Conseil de gestion. Les biens excédentaires seront catalogués en fonction des besoins de leur programme ». Nous avons interrogé huit ministères pour mieux comprendre la procédure à suivre pour préparer les listes des biens détenus et déterminer les biens excédentaires.

7.82 Au cours des entrevues, nous avons demandé aux ministères s'ils avaient dressé des listes des biens dont ils assurent l'administration et le contrôle. Les huit ministères interviewés ont pu nous remettre des listes. La quantité d'information fournie dans ces listes varie; par ailleurs, certaines ont été produites à partir d'une base de données, et d'autres, à la main. Un ministère a obtenu l'information du système administré par Services NB.

7.83 Nous n'avons trouvé aucun document montrant que les listes des biens détenus ou des biens excédentaires étaient transmises au Conseil de gestion. Nos discussions avec le personnel du conseil nous ont appris que la directive n'était plus appliquée depuis un certain nombre d'années. Cependant, le ministère de l'Approvisionnement et des Services reçoit directement des ministères divers avis concernant les biens-fonds dont ils n'ont pas besoin. Le ministère avise le Conseil de gestion des biens qu'il a l'intention de vendre. Le conseil n'est pas informé des biens excédentaires qui ne sont pas à vendre.

Conclusion

7.84 La directive n'est pas respectée. Les ministères n'informent pas le Conseil de gestion des biens excédentaires dont ils disposent. De plus, les listes des biens ne sont pas présentées au conseil.

Informer le ministère de l'Approvisionnement et des Services des biens excédentaires

7.85 Selon la directive, « les responsabilités relatives à l'administration et au contrôle des biens excédentaires seront transmises au ministère de l'Approvisionnement et des Services aux fins de cession. »

7.86 L'observation de la directive signifie que le ministère de l'Approvisionnement et des Services est informé dans le cadre du transfert.

7.87 Nous avons demandé aux ministères, entre autres, qui ils informaient des biens déterminés comme excédentaires. Sur les huit ministères interviewés, six ont dit qu'ils informaient le ministère de l'Approvisionnement et des Services de tous les biens excédentaires dont ils assuraient l'administration et le contrôle.

7.88 Par contre, deux ministères, Ressources naturelles et Énergie et Transports, informent le ministère de l'Approvisionnement et des Services des biens excédentaires « dans une certaine mesure » seulement.

7.89 En vertu du paragraphe 20(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie peut, avec l'agrément du lieutenant-gouverneur en conseil, échanger des terres de la Couronne contre des tenures libres. D'après ce que nous comprenons, le ministère peut détenir des parcelles de terres en vue de les échanger plus tard. Il semble que nous ayons ici une directive annulée par une loi.

7.90 L'autre exception possible constatée a trait au ministère des Transports. On nous a dit que, étant donné le nombre important de propriétés restantes et les effectifs limités, il arrive que des biens ne soient pas déterminés comme « excédentaires » en temps opportun. Comme les produits de la cession de ces biens profitent directement au Fonds pour l'aménagement des terres, il est dans l'intérêt direct du ministère de l'Approvisionnement et des Services que les biens excédentaires soient déterminés promptement.

Recommandation

7.91 Nous avons recommandé que le ministère des Transports et le ministère de l'Approvisionnement et des Services travaillent ensemble à l'élaboration de stratégies visant à déterminer plus promptement les biens excédentaires.

Réponse du ministère des Transports

7.92 *Le ministère des Transports et le ministère de l'Approvisionnement et des Services ont conclu une entente réciproque selon laquelle le ministère des Transports se départira des biens-fonds excédentaires valant moins de 10 000 $. Il existe un nombre considérable de petites propriétés restantes, et la cession directe permet d'économie les ressources qu'il faudrait sinon affecter au transfert de titres entre ministères. Le ministère des Transports signale de façon régulière au ministère de l'Approvisionnement et des Services les parcelles de terres excédentaires plus importantes, et il continuera à travailler avec ce dernier en ce qui concerne ses responsabilités en matière de gestion des terres.* [Traduction.]

Conclusion

7.93 La directive n'est pas respectée. Aucun mécanisme n'est en place pour assurer la détermination de tous les biens excédentaires.

Informer les ministères que des biens-fonds excédentaires sont disponibles

7.94 Selon la directive, « le ministère de l'Approvisionnement et des Services informera les autres ministères et organismes des biens excédentaires qui lui ont été confiés aux fins de cession. »

7.95 Notre examen des dossiers de cession a révélé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services informe effectivement les autres ministères des biens-fonds excédentaires. Une note de service interne type est distribuée aux personnes-ressources des ministères pour leur fournir des détails sur les biens-fonds excédentaires. D'après ce que nous comprenons, seules les parcelles de terrain trop petites ne sont pas incluses, de même que les terrains enclavés qui peuvent seulement être vendus aux propriétaires adjacents.

Conclusion

7.96 La directive est respectée. Le ministère de l'Approvisionnement et des Services informe les autres ministères et organismes des biens excédentaires.

Rapport au Conseil de gestion

7.97 Enfin, la directive déclare que :

> *le ministère de l'Approvisionnement et des Services dressera une liste, qu'il présentera ensuite au Conseil de gestion, des biens qu'il entend céder au cours de l'exercice. De plus, il rédigera un rapport d'étape sur les biens excédentaires qui ne feront pas l'objet d'une cession au cours des prochaines années.*

7.98 Nous avons constaté que le ministère remet au Conseil exécutif une note comportant la liste des biens qu'il entend vendre. L'information fournie au moyen de la note comprend des détails sur le bien et le prix suggéré. Le ministère estime qu'il prépare une telle note entre huit et dix fois par année.

7.99 Nous n'avons trouvé aucun élément probant montrant que le ministère fournit des rapports d'étape sur les biens excédentaires qu'il n'entend pas céder au cours des prochaines années. La plupart des biens excédentaires sont mis publiquement en vente. Le ministère pourrait faire exception s'il est d'avis que les conditions du marché pourraient changer et mener à une augmentation importante de la valeur du bien, par exemple un projet de développement commercial en préparation dans une municipalité. Dans un tel cas, il serait prudent de conserver le bien en prévision de la hausse du prix.

7.100 Il est à noter que le ministère fournit régulièrement un rapport d'étape sur le solde du Fonds. Le rapport comprend les ventes de biens prévues, les achats, les acquisitions en attente d'approbation et autres coûts, qui sont principalement des coûts d'entretien et des frais administratifs visant des biens-fonds non encore vendus, ainsi que les produits escomptés.

Recommandation

7.101 Nous avons recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services fournisse au Conseil de gestion un rapport d'étape sur les biens excédentaires qui ne seront pas cédés au cours des prochaines années. Le rapport doit préciser les motifs pour lesquels les biens sont conservés et expliquer la stratégie entourant leur cession ultérieure.

Conclusion

7.102 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services respecte la directive en partie. Bien qu'il fournisse une liste de biens qui seront cédés au cours de l'exercice, il ne prépare pas de rapport d'état sur les « biens excédentaires qui ne feront pas l'objet d'une cession au cours des prochaines années ».

Conclusion générale sur la conformité à la directive sur la cession de biens

7.103 À l'heure actuelle, la procédure suivie par les ministères pour déterminer les biens-fonds excédentaires n'est pas conforme à la directive gouvernementale. Bien que la directive ne soit pas appliquée sous sa forme actuelle, il semble tout à fait justifié qu'une directive soit

en vigueur sur la question. La révision de la directive serait donc appropriée, et il faudrait aussi déterminer quelles révisions y apporter et comment la mettre en application de façon à promouvoir la détermination et la cession des biens excédentaires de manière économique et efficiente.

Recommandation

7.104 Nous avons recommandé que la conformité à la directive AD-6204, *Cession de biens*, soit exigée. Ou bien, si elle n'est pas pertinente, la directive devrait faire l'objet des révisions nécessaires.

Réponse du ministère des Finances

7.105 *Le ministère des Finances, en collaboration avec les ministères, est en voie de réviser la directive afin qu'elle tienne compte des pratiques exemplaires.* [Traduction.]

Observations du ministère de l'Approvisionnement et des Services

7.106 Le sous-ministre a formulé des observations sur des aspects particuliers de notre rapport. Il a aussi formulé les observations générales suivantes :

> *De façon générale, je trouve le rapport très complet, car il couvre la plupart des aspects du Fonds pour l'aménagement des terres et présente des recommandations raisonnables.*
>
> *Je m'assurerai que mon personnel donne suite à ces recommandations en temps opportun.* [Traduction.]

7.107 En ce qui concerne le système d'inventaire des biens-fonds, le sous-ministre a fait les observations suivantes :

> *Dans la section sur le système d'inventaire des biens-fonds, je doute qu'il soit clair que la plupart des ministères ont effectivement un système d'inventaire des biens-fonds dont ils assurent l'administration et le contrôle. En ce qui a trait au ministère de l'Approvisionnement et des Services, un système officiel d'inventaire des biens-fonds n'a pas encore été élaboré. Comme vous le savez, nous y travaillons et en faisons une priorité assez importante. L'une de nos difficultés est d'établir la portée et la complexité d'un tel système d'inventaire; il faut décider si le système devrait comprendre tous les biens-fonds du gouvernement, soit en les incluant dans le système, soit en prévoyant la capacité d'y faire renvoi ou de les inclure plus tard, et déterminer les technologies appropriées. Quant à moi, ma priorité serait d'établir un système d'inventaire des biens-fonds de base regroupant les ouvrages publics dont s'occupe le Fonds pour l'aménagement des terres, et, s'il y a lieu, d'élargir ultérieurement le système à d'autres domaines.* [Traduction.]

Chapitre 8
Ministère des Transports
Services de génie-conseil et matériaux routiers

Contenu

Contexte 167
Étendue 168
Résumé des résultats 169
Achat de services de génie-conseil 170
Matériaux routiers 176
Assurance de la qualité de la construction routière 181
Conclusion 184

Ministère des Transports Services de génie-conseil et matériaux routiers

Contexte

8.1 Vers la fin des années 80, notre bureau a examiné les systèmes d'inventaire et les systèmes d'achat connexes du ministère des Transports. En 1993 et en 1994, nous avons fait l'examen du processus suivi par le ministère pour acheter des services de génie-conseil.

8.2 Ces vérifications nous ont permis de mettre au jour des possibilités d'amélioration considérables dans les activités du ministère. Nous avions à cette époque adressé des recommandations au ministère. Ce dernier a accepté bon nombre de ces recommandations et apporté des changements. Cependant, pour différentes raisons, certaines recommandations n'ont jamais eu de suivi. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'examiner quelles améliorations le ministère avait apportées à ses activités actuelles d'inventaire et d'achat.

8.3 En 1993, nous avons reçu un exemplaire du rapport de la société EBA Engineering Consultants Ltd., préparé cette année-là pour le ministère. Le mandat de la société était d'effectuer l'examen des méthodes et des procédures alors en vigueur pour le tracé et la construction des routes revêtues du réseau routier de la province. Bon nombre des constatations et des recommandations du rapport en question touchaient des domaines qui nous intéressent. Nous avons donc décidé d'examiner les progrès du ministère dans la mise en œuvre de certaines des constatations et recommandations d'EBA qui ont trait à notre travail.

8.4 La taille des dépenses entourant ces activités a été un facteur dans notre décision d'en faire l'examen. Au 31 mars 1998, les stocks du ministère et de l'Agence de gestion des véhicules valaient au total quelque 17 millions de dollars. Les achats connexes pour l'exercice atteignaient presque 107 millions. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1999, les honoraires de génie-conseil s'élevaient à près de 10 millions de dollars.

8.5 Tard en 1998, nous avons réalisé un examen préliminaire des méthodes d'inventaire et d'achat. À notre avis, bon nombre des

constatations qui ont découlé de l'examen exigeaient une étude plus approfondie.

8.6 En conséquence, nous avons planifié une vérification d'optimisation des ressources au ministère des Transports. Nous avons décidé de porter notre attention sur l'achat des services de génie-conseil et la gestion des achats et des stocks de matériaux routiers.

Étendue

8.7 Les deux principaux objectifs de notre vérification d'optimisation étaient les suivants :

1. *Pour l'achat des services de génie-conseil*

- *Déterminer si le ministère peut réduire les coûts tout en maintenant la qualité en adoptant un processus plus concurrentiel pour l'attribution des contrats de services d'ingénierie.*

2. *Pour les matériaux routiers*

- *Déterminer si le système d'achat et d'inventaire des matériaux de construction fonctionne de manière économique et efficiente.*

8.8 Pour mieux comprendre les directives et les systèmes, nous avons examiné ceux du ministère et ceux du gouvernement. Nous les avons ensuite comparés aux activités du ministère pour voir si la pratique concordait avec la politique.

8.9 Nous avons interviewé des membres du personnel cadre du ministère à Fredericton, des membres du personnel de la vérification interne et d'autres membres du personnel du bureau central s'occupant des fonctions d'achat et d'inventaire. Nous avons examiné les contrôles par sondages de la vérification interne et les résultats de ces contrôles. Nous nous sommes rendus dans trois des huit bureaux de district du ministère pour y rencontrer le personnel, y compris des ingénieurs de district, pour obtenir une perspective régionale.

8.10 Nous avons appliqué un certain nombre de procédés de vérification, y compris le calcul de la rotation des stocks, l'examen des contrôles sur les stocks, la comparaison des prix payés aux prix prévus aux contrats et différents calculs et comparaisons qui nous semblaient nécessaires.

8.11 Pour en savoir plus long sur la façon dont on s'y prend ailleurs pour choisir des ingénieurs-conseils, nous avons communiqué avec plusieurs provinces et interviewé du personnel s'occupant de cette fonction. Nous avons discuté des approches employées et des problèmes qui se sont présentés dans le choix de leurs ingénieurs-conseils. Nous avons également examiné leurs directives et leurs méthodes. Les

provinces en question sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse.

8.12 Nous avons élaboré des critères de vérification pour concentrer la vérification sur les domaines qui, à notre avis, étaient susceptibles de donner lieu à des observations du vérificateur productives et valables. Les critères sont un prolongement de l'objectif de vérification et visent à amener à une conclusion globale sur l'atteinte de cet objectif. Nous avons communiqué les critères au ministère avant d'entreprendre la vérification dans l'intention d'en arriver à une entente sur l'importance des domaines retenus pour la vérification. Dans le présent chapitre, nous commentons seulement les questions que nous avons jugé importantes, certaines de façon négative, d'autres, positive. Notre plan de vérification initial ne comportait pas l'examen des « spécifications de produit fini », ou SPF, de sorte qu'aucun critère de vérification n'a été élaboré à cet égard. C'est à la suite de décisions que nous avons prises suivant nos constatations préliminaires de la vérification des matériaux routiers que nous avons effectué du travail sur les SPF.

Résumé des résultats

Achat de services de génie-conseil

8.13 Le ministère a mis au point récemment un formulaire et un système de notation pour mesurer le rendement antérieur des ingénieurs-conseils. Des renseignements sur le rendement antérieur, combinés à de l'information sur les titres de compétence des ingénieurs-conseils, amélioreront la capacité du ministère de choisir les consultants les mieux qualifiés.

8.14 Lorsqu'une possibilité d'obtenir un contrat gouvernemental se présente, le ministère n'en informe pas tous les consultants.

8.15 Le ministère ne demande pas de propositions concurrentielles lorsqu'il achète des services d'ingénierie.

Matériaux routiers

8.16 Nous avons constaté que les contrôles pour faire en sorte que les prix des fournisseurs concordent avec les montants prévus aux contrats sont efficaces. Nous avons également constaté la présence de contrôles pour en sorte que les matériaux sont uniquement achetés de fournisseurs appropriés. Nous avons conclu que le ministère est doté d'un mécanisme permettant de vérifier que les matériaux répondent aux spécifications de produit exigées.

8.17 Les matériaux routiers que le ministère avait l'habitude d'acheter directement des fournisseurs sont maintenant achetés d'entrepreneurs. Il y aurait lieu de voir si ce changement a mené à des économies.

8.18 Le système d'inventaire du ministère n'est pas intégré au Système de gestion d'entretien.

Assurance de la qualité de la construction routière

8.19 Les spécifications de produit fini (SPF) fournissent au ministère la possibilité d'obtenir des travaux de construction routière dont la qualité est garantie et offrent l'avantage de voir la responsabilité demeurer celle de l'entrepreneur.

8.20 Le ministère a appliqué des SPF uniquement pour le revêtement d'asphalte, et seulement 35 % de tels contrats sont couverts.

8.21 Le ministère devrait étendre les SPF à tous les contrats d'asphaltage et autres aspects de la construction routière dans les cas où il est avantageux de le faire.

Achat de services de génie-conseil

8.22 Notre objectif pour ce volet de la vérification était le suivant :

Déterminer si ministère peut réduire ses coûts tout en maintenant la qualité en adoptant un processus plus concurrentiel pour l'attribution des contrats de services d'ingénierie.

L'importance des titres de compétence

8.23 Notre premier critère était le suivant :

Le ministère doit déterminer quels fournisseurs possèdent les titres de compétence nécessaires, y compris les compétences techniques, financières et gestionnaires, pour exécuter un contrat.

8.24 Les directions du ministère qui font largement recours à des consultants conservent des renseignements en dossier sur ceux-ci. Ces renseignements comprennent un profil de la société de consultants et le curriculum vitae du personnel clé. Ils décrivent l'expérience, le rendement antérieur, la spécialité et les capacités des personnes et de la société. Les renseignements sont mis à jour régulièrement.

8.25 Le ministère a mis au point récemment un formulaire et un système de notation pour mesurer le rendement antérieur des consultants. L'élaboration a débuté il y a environ trois ans, et le nouveau processus et le formulaire ont été utilisés pour la première fois en 1998-1999. L'effet de ce nouveau processus commence tout juste à se faire sentir. Le ministère souligne que d'autres modifications au processus sont envisagées. Les renseignements recueillis au moyen du formulaire de notation, combinés aux titres de compétence des consultants, permettront au ministère d'embaucher les consultants les mieux qualifiés. Nous appuyons fortement l'initiative du ministère d'inclure le rendement antérieur comme facteur dans son processus de sélection.

8.26 Les renseignements sont décentralisés et consignés à la main. Plusieurs directions du ministère sont chargées d'établir leur propre processus de mesure du rendement des ingénieurs-conseils et de déterminer les renseignements requis pour mesurer le rendement. La décentralisation du processus et de la collecte de renseignements peut accroître le risque d'incohérences parmi les directions. Il pourrait

s'ensuivre que la même société d'ingénieurs-conseils soit notée différemment par chaque direction. Dans les autres provinces canadiennes que nous avons consultées, des systèmes informatisés sont employés pour consigner et suivre ces renseignements.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

8.27 Un système basé sur le rendement et un document d'évaluation commun des consultants ayant été élaborés, nous concluons qu'il est satisfait au critère.

Recommandations

8.28 Nous avons recommandé que le ministère poursuive son élaboration du système de mesure du rendement et qu'il utilise systématiquement les résultats de ce système pour décider des ingénieurs-conseils dont les services seront retenus.

8.29 Nous avons recommandé que le ministère s'assure de l'uniformité du système de mesure du rendement d'une direction à l'autre.

8.30 Nous avons recommandé que le ministère envisage d'utiliser un système informatisé pour consigner, enregistrer et comparer les titres de compétence, y compris le rendement antérieur, des ingénieurs-conseils.

Réponse du ministère

8.31 *Le ministère a fait savoir qu'un document d'évaluation commun a été élaboré. Il a également fait savoir que, bien que les résultats des mesures puissent diverger d'une direction à l'autre, le système de mesure du rendement est similaire. Le ministère envisagera l'instauration d'un système informatisé après une analyse de rentabilité, même s'il admet qu'une telle démarche n'est pas une priorité à l'heure actuelle.*

Concurrence par toutes les sociétés

8.32 Notre deuxième critère de vérification était le suivant :

> *Lorsqu'il est efficace de le faire par rapport au coût, toutes les sociétés qualifiées doivent avoir la possibilité de se faire concurrence pour obtenir les contrats du gouvernement.*

8.33 Lorsque le ministère doit faire appel à des consultants, le personnel choisit une société en tenant compte des facteurs suivants :

- les compétences exigées pour le travail;
- les consultants disponibles;
- la connaissance qu'a le personnel du ministère des titres de compétence du personnel du consultant;
- la disponibilité du personnel du consultant requis pour le projet (seuls sont considérés les projets du ministère auxquels le consultant pourrait participer);
- le rendement antérieur du consultant.

8.34 Une lettre est envoyée au consultant retenu pour décrire la nature du travail, la date d'achèvement prévue et autres directives générales. Le ministère demande au consultant de lui remettre une proposition à une date déterminée pour confirmer son intérêt dans le projet et fournir le nom et les titres de compétences des membres du personnel qui travailleront au projet. Une estimation des coûts du projet et un échéancier sont demandés.

8.35 Une fois la réponse du consultant reçue, si cette réponse est appropriée, le ministère compare l'estimation des coûts du consultant à sa propre estimation. L'estimation du ministère est calculée en examinant les coûts de contrats antérieurs de nature similaire. Si le ministère est d'avis que l'estimation du consultant est raisonnable et que les autres arrangements sont satisfaisants, ses services sont retenus, et le travail commence. S'il y a un écart considérable dans les estimations de coûts, les deux parties négocient pour établir un prix acceptable pour les deux. Si aucune solution n'est trouvée, le ministère cherche une autre société d'ingénieurs-conseils pour faire le travail, et le processus reprend depuis le début.

8.36 Pour effectuer l'examen du processus, nous avons obtenu quatre dossiers de contrats conclus avec des consultants. Nous avons examiné des dossiers à la Direction des ouvrages d'art et à la Direction du tracé des routes, qui utilisent abondamment toutes les deux les services de consultants. Voici nos constatations.

- Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que le processus d'embauche fonctionne de la manière décrite ci-dessus.

- Les dossiers ne contiennent pas d'indication montrant que le ministère a déterminé la disponibilité de tous les consultants qualifiés pour le projet (le personnel a déclaré que la détermination de la disponibilité de tous les consultants qualifiés n'est pas systématique).

- Il est demandé à un seul consultant de présenter une proposition pour chaque projet, et les dossiers n'indiquent pas pourquoi ce consultant en particulier est celui qui a été retenu. Le dossier ne contient aucune information montrant que le consultant était le seul qualifié ou qu'il était alors le mieux qualifié.

- À la Direction des ouvrages d'art, l'information sur le rendement antérieur du consultant était connue et prise en compte dans l'attribution des contrats.

- L'information sur le rendement antérieur ne faisait pas partie du processus de la Direction du tracé des routes en 1999-2000 et n'était donc pas en dossier (le ministère affirme que cette information sera prise en compte dans un proche avenir).

- Les dossiers contiennent des lettres pour demander des propositions, répondre aux demandes et accepter les propositions des consultants.

- Aucune soumission en régime de concurrence n'a été demandée pour les projets; en revanche, le ministère a demandé aux consultants de fournir une estimation des coûts du travail à réaliser.

- Deux estimations de coûts ont été acceptées telles quelles.

- Dans un cas, l'estimation des coûts initiale était trop élevée, et il a été demandé aux consultants de réduire son prix.

- L'examen d'une estimation des coûts par le ministère a montré que le coût semblait trop élevé, mais que le prix finalement fixé pour le travail est demeuré le même.

- Les propositions contenaient des estimations de coûts allant de 40 000 $ à 110 000 $, plus la TVH.

8.37 À la lumière de nos constatations, nous avons un certain nombre de préoccupations relatives au processus d'embauche actuel. Ainsi, comment le personnel du ministère peut-il connaître la disponibilité des différents consultants en mesure de réaliser le travail? Ne serait-il pas plus efficace de laisser les consultants décider eux-mêmes s'ils sont effectivement disponibles? Comment le ministère peut-il s'assurer que tous les consultants sont traités équitablement?

8.38 À notre avis, il y aurait lieu d'ouvrir le processus pour permettre à tous les consultants intéressés et qualifiés de faire part de leur intérêt dans le travail prévu au contrat.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

8.39 Lorsqu'une possibilité d'obtenir un contrat gouvernemental se présente, le ministère n'en informe pas tous les consultants.

Recommandation

8.40 Nous avons recommandé que le ministère annonce publiquement chaque projet de génie-conseil afin que toutes les sociétés d'ingénieurs-conseils aient la possibilité de faire part de leur intérêt dans le travail à réaliser.

Réponse du ministère

8.41 *Étant donné la taille de la province et l'ampleur des besoins du ministère en matière de services de génie-conseil, le ministère a facilement accès à de l'information sur la disponibilité et l'expertise des différents consultants. Il y a lieu de tenir compte des avantages d'une annonce publique par rapport aux coûts de préparation de propositions officielles pour les consultants et aux coûts additionnels engagés par le ministère pour évaluer ces propositions. Le ministère envisagera de*

mener des projets pilotes afin d'évaluer la recommandation.
[Traduction.]

Le processus doit être efficace par rapport au coût

8.42 Notre troisième critère de vérification était le suivant :

La méthode employée pour choisir les ingénieurs-conseils pour les projets doit être efficace par rapport au coût.

8.43 Nous avons constaté que le processus actuel du ministère pour l'embauche de consultants ne permet pas la concurrence parmi eux, puisqu'il est demandé à une seule société de présenter une proposition pour chaque projet. Aucune autre proposition n'est obtenue.

8.44 À notre avis, le ministère devrait choisir parmi tous les candidats intéressés et demander à plusieurs des candidats les mieux qualifiés de présenter des propositions afin de permettre la concurrence. La documentation du processus décisionnel suivi pour déterminer les sociétés à qui il est demandé de présenter une proposition doit être complète et clairement justifier les décisions prises.

8.45 La méthode actuelle du ministère est de soumettre l'estimation des coûts du consultant à un test de vraisemblance pour s'assurer que l'estimation n'est pas excessive. Cela n'équivaut cependant pas à demander des estimations concurrentielles de plusieurs sociétés. Normalement, le gouvernement demande des soumissions à plusieurs fournisseurs pour l'achat de biens et de services, afin d'encourager la concurrence et d'assurer la transparence du processus.

8.46 Nous avons des préoccupations à l'égard du processus actuel. Si le ministère demande à une seule société de réaliser le travail, comment peut-il soutenir l'innovation et en bénéficier? Le gouvernement provincial obtient-il le meilleur coût si la comparaison se limite à l'estimation des coûts du consultant par rapport à celle du ministère? Y a-t-il une autre société qui pourrait réaliser le travail à un coût moindre si elle avait la possibilité de fournir une estimation? Une autre société pourrait-elle faire un meilleur travail au même coût? Et comment le ministère peut-il faire preuve de transparence alors que le processus décisionnel est à ce point à la discrétion du ministère?

8.47 Des membres du personnel ont exprimé des préoccupations concernant la concurrence des prix des contrats relatifs au tracé des routes. Ils se demandent si le travail de conception peut manquer d'innovation s'il est confié au soumissionnaire le plus bas. En d'autres termes, si le coût devient la préoccupation dominante, le ministère n'obtiendra pas plus que conception minimale convenant au projet visé.

8.48 Cependant, à notre avis, puisque le coût est un facteur parmi d'autres dans la décision relative à l'embauche d'un consultant, le ministère peut quand même avoir en place un processus qui encourage

l'innovation tout en permettant la concurrence des coûts. Par exemple, en Ontario, le coût est compris dans chaque proposition. Les propositions détaillées sont notées les unes par rapport aux autres sur le plan technique, puis un coefficient entre la note technique et le coût est établi, et le gagnant est celui qui obtient le coefficient le plus élevé.

8.49 Une autre solution pour le ministère pourrait être de suivre l'exemple de la Nouvelle-Écosse. Celle-ci a recours au système des deux enveloppes. Dans un tel processus, les soumissions des consultants sont présentées dans deux enveloppes, l'une contenant les aspects qualitatifs de la soumission et l'autre, une estimation des coûts. Le ministère évalue les aspects qualitatifs des soumissions, puis il ouvre l'enveloppe contenant le coût et attribue une note au prix. La décision repose largement sur le contenu de la première enveloppe. Généralement, un maximum de 90 points peut être attribué aux aspects qualitatifs, et de 10 points au prix. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse se réserve toutefois le droit de rejeter toute proposition dont le prix est jugé déraisonnable.

8.50 Comme on peut le voir, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario ont des processus de sélection en vertu desquels tant les facteurs de qualité que les facteurs de coût entrent en ligne de compte dans la décision finale sur le choix des consultants. Dans ces provinces, le personnel déclare que des économies considérables ont été réalisées en considérant le coût comme un facteur important dans le processus de sélection.

8.51 Nous sommes d'avis que le Nouveau-Brunswick devrait adopter un processus de sélection qui comprend des facteurs reliés aux aspects qualitatifs et des facteurs reliés aux coûts. Il est certain que le ministère aura à assumer des coûts supplémentaires si un processus plus concurrentiel est mis en œuvre. Par exemple, le processus d'évaluation des sociétés qualifiées serait plus complexe, puisqu'il faudrait établir des comparaisons pour évaluer les différentes propositions les unes par rapport aux autres. Bien la situation ne soit pas la même en Nouvelle-Écosse, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, nous persistons à croire que les économies potentielles dépasseraient largement les coûts supplémentaires. En 1998-1999, le ministère a versé près de 10 millions de dollars en honoraires à des ingénieurs-conseils.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

8.52 Puisque le ministère ne demande pas de propositions concurrentielles pour l'achat de services de génie-conseil, nous concluons qu'il n'est pas satisfait au critère.

Recommandations

8.53 Nous avons recommandé que le ministère demande des propositions à plusieurs consultants qualifiés pour chaque contrat d'ingénierie.

8.54 Nous avons recommandé que le processus suivi par le ministère pour choisir les consultants à qui il demandera des propositions prenne

une forme officielle et soit consigné par écrit. Le processus, les critères d'évaluation connexes et les résultats du processus devraient être transparents pour tous les consultants.

8.55 Nous avons recommandé que le ministère exige que le coût du projet soit compris dans les propositions reçues des consultants qui se font concurrence.

8.56 Nous avons recommandé que le processus suivi par le ministère pour choisir le consultant qu'il embauchera prenne une forme officielle et soit consigné par écrit. Le coût devrait constituer un élément important du processus. La méthodologie, les critères d'évaluation connexes et les résultats du processus devraient être mis à la disposition de tous les consultants.

Réponse du ministère

8.57 *Pour faire suite à sa réponse à la première recommandation, le ministère est disposé à envisager de mettre à l'essai la demande de propositions pour les contrats d'ingénierie. Le coût du projet devra figurer dans les propositions. Le processus suivi pour demander les propositions et choisir le consultant sera donc consigné et mis à la disposition de tous les consultants.* [Traduction.]

Matériaux routiers

8.58 Notre objectif pour ce volet de la vérification était le suivant :

> *Déterminer si le système d'achat et d'inventaire des matériaux de construction fonctionne de manière économique et efficiente.*

8.59 Nous avons le plaisir de signaler que, à la suite de notre vérification, nous avons abouti à une conclusion positive à l'égard de quatre de nos critères. Ces quatre critères sont les suivants :

- *Des contrôles sont en place pour faire en sorte que les prix des fournisseurs concordent avec les montants prévus aux contrats.*
- *Ces contrôles sont efficaces.*
- *Des contrôles sont en place pour faire en sorte que les matériaux sont achetés uniquement de fournisseurs appropriés (ce qui évite les achats à prix indûment élevés).*
- *Il y a en place un processus pour faire en sorte que les matériaux répondent aux spécifications de produit (telles qu'exigées par le ministère).*

8.60 Nous avons noté des lacunes relativement à quatre autres critères.

Importance des analyses coûts-avantages

8.61 Notre critère dans le domaine était le suivant :

Une analyse coûts-avantages doit être effectuée avant que la décision soit prise de modifier des directives importantes du ministère.

8.62 Comme le ministère a récemment élargi sa directive en matière d'impartition des matériaux routiers, nous avons décidé d'examiner cette décision. Nous avons également examiné le processus décisionnel à l'appui du changement à la directive pour voir si une analyse coûts-avantages avait eu lieu.

8.63 L'impartition signifie que des biens que le ministère avait l'habitude d'acheter par appel d'offres pour les entrepreneurs en vue de travaux qu'ils effectuent pour le ministère sont maintenant achetés directement par les entrepreneurs et compris dans le coût des contrats.

8.64 Un comité directeur du ministère a examiné la question de l'élargissement de l'impartition et déterminé qu'une telle approche serait bénéfique pour le ministère. Le comité a étudié de nombreux facteurs pertinents pour arriver à sa décision. Cependant, nous n'avons trouvé aucune analyse qui expose les répercussions financières du changement. Nous n'avons rien trouvé non plus qui montre que d'autres options avaient été envisagées, par exemple faire en sorte que le ministère procède par appel d'offres pour l'approvisionnement tout en permettant aux entrepreneurs de profiter des coûts plus bas du gouvernement provincial dans leurs soumissions de projets provinciaux.

8.65 Le personnel du ministère a souligné que d'autres gouvernements se procurent des biens par impartition.

8.66 À notre avis, lorsque la modification d'une directive peut avoir des répercussions financières importantes, une analyse coûts-avantages est nécessaire pour déterminer si la décision est censée profiter au ministère. Les répercussions financières des changements et des solutions de rechange logiques devraient être établies et comparées de sorte que le ministère choisisse la meilleure option.

Recommandations

8.67 Quand un ministère décide qu'un changement important pourrait être nécessaire, il devrait s'assurer que le changement est justifié par un processus décisionnel qui comprend une analyse coûts-avantages.

8.68 Les avantages prévus doivent être énoncés afin que le ministère puisse déterminer par la suite s'ils se réalisent.

8.69 Nous avons recommandé que la direction explore la possibilité de se procurer les biens par appel d'offres et de permettre aux entrepreneurs de profiter des prix soumissionnés pour les projets provinciaux.

Réponse du ministère

8.70 *Comme vous le mentionnez dans vos constatations, le ministère a pris la décision de se procurer par impartition certains matériaux de construction après un examen externe et interne poussé. Même s'il ne s'agissait pas d'une analyse coûts-avantages en bonne et due forme, les avantages et les coûts corporels et non corporels ont été pris en considération dans la prise de la décision.*

8.71 *Le ministère s'efforcera d'adopter une approche plus officielle en matière d'analyse coûts-avantages afin de documenter le processus décisionnel futur des décisions dont les répercussions financières sont importantes.*

8.72 *Le ministère consent à explorer la solution proposée avec Approvisionnement et Services, puisqu'elle toucherait à des questions relatives au processus des achats publics (c.-à-d. permettre au secteur privé de faire des achats aux prix obtenus par le gouvernement par appel d'offres et étudier les problèmes potentiels relatifs aux fournisseurs).* [Traduction.]

Évaluation des répercussions de l'initiative d'impartition

8.73 Notre critère dans le domaine était le suivant :

> *Le système d'achat et d'inventaire doit être surveillé périodiquement pour voir s'il est économique et efficient et répond aux besoins des gestionnaires et des utilisateurs.*

8.74 Les résultats de l'initiative d'impartition pour les matériaux routiers ont fait l'objet de très peu de surveillance. Nous avons déterminé que les districts du ministère ont des stocks moins importants qu'avant la mise en œuvre de la nouvelle directive. Nous avons aussi noté que le personnel de district du ministère est généralement favorable à la nouvelle directive.

8.75 Il n'y a cependant eu aucune évaluation officielle pour déterminer si les avantages prévus par le changement dans la directive se sont concrétisés. Une comparaison des prix des matériaux routiers que le ministère paye actuellement aux entrepreneurs avec les prix soumissionnés dont profite le ministère pour ses propres achats doit faire partie de l'évaluation.

Recommandation

8.76 Nous avons recommandé que le ministère détermine si la directive permettant l'achat indirect de biens par l'entremise des entrepreneurs, au lieu de l'achat direct des fournisseurs, permet de réaliser des économies.

Réponse du ministère

8.77 *Le personnel du ministère procède régulièrement à une évaluation officieuse des options relatives au coût des matériaux dans le cadre de ses activités courantes. Si des écarts importants dans le coût des matériaux sont révélés, le ministère effectuera un examen plus systématique.* [Traduction.]

Importance des normes

8.78 Notre critère dans le domaine était le suivant :

> *La direction doit établir une directive qui fixe des normes minimales visant la gestion et le contrôle des stocks. Les niveaux de stock doivent être justifiés sur le plan du coût et liés aux besoins (roulement des stocks suffisant et coûts de possession des stocks gardés au minimum).*

8.79 Le manuel des directives du ministère pour la gestion des stocks s'intitule *Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures*. La directive explique les responsabilités du personnel du ministère. Des normes concernant la responsabilité et le contrôle de l'inventaire des matériaux de construction et d'entretien routiers (matériaux) y sont consignées. Toutefois, la dernière mise à jour du manuel remonte à 1992 et ne tient pas compte des pratiques actuelles du ministère.

8.80 Le manuel ne couvre pas tous les aspects de la gestion des stocks de tous les stocks. Ainsi, il n'y a pas de normes pour la gestion des stocks de matériaux. De plus, le processus suivi par le ministère pour déterminer la quantité de matériaux à commander n'y est pas documenté. À l'heure actuelle, pour commander les matériaux, on se fie à la quantité commandée l'année précédente, qui est ensuite ajustée pour tenir compte des travaux à venir dont le superviseur est au courant.

8.81 Nous sommes d'avis qu'il faut terminer le manuel des directives et le mettre à jour de sorte qu'il tienne compte des pratiques actuelles et des principes en vigueur en matière de gestion des stocks. Il devrait comprendre tous les aspects importants de la gestion des stocks. Au minimum, il faudrait y trouver des directives sur les achats, les quantités économiques de commande, les niveaux de stocks minimums et maximums, les achats à prix concurrentiels, la rotation prévue, et les façons de minimiser les coûts de possession des stocks et autres coûts.

8.82 Le manuel des directives stipule que le coordonnateur des stocks est chargé de veiller à ce que les niveaux des stocks pour les pièces de véhicule soient suffisants, raisonnables et conformes à la directive. Or, le coordonnateur des stocks n'est pas responsable des stocks de matériaux et n'est pas autorisé à faire des recommandations au sujet de ces stocks.

8.83 Nous avons constaté que, alors que les stocks de pièces de véhicule sont examinés pour vérifier leur conformité à la directive, ce n'est pas le cas des stocks de matériaux. La section de la vérification interne effectue des dénombrements par sondages des stocks de matériaux, mais elle n'examine pas les facteurs liés à la gestion des stocks. Le manuel des directives devrait préciser qui est responsable de l'examen des stocks de matériaux pour assurer le respect des directives.

Recommandations

8.84 Nous avons recommandé que la direction examine, mette à jour et diffuse le manuel intitulé *Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures* pour s'assurer que des normes de gestion et de contrôle efficaces sont en vigueur pour tous les stocks.

8.85 Nous avons recommandé que la direction s'assure de la conformité à la directive sur les stocks du ministère.

Réponse du ministère

8.86 *Le ministère verra à ce que le manuel Purchase/Inventory Control/Issuing Procedures soit mis à jour au besoin. Il y a lieu de noter que, comme ce manuel de directives ou recueil de procédures est fondé sur la fonctionnalité des systèmes d'inventaire actuels et que le système est encore en vigueur, surtout pour les opérations ayant trait aux pièces pour la réparation des véhicules, il est encore pertinent.*

8.87 *Le ministère effectue la mise à jour dans le cadre de son activité de vérification interne en fonction des priorités, selon le risque et l'importance, et il poursuivra en accordant une attention accrue aux matériaux de construction.* [Traduction.]

Systèmes d'information relatifs aux stocks

8.88 Notre critère dans le domaine était le suivant :

> *La haute direction doit surveiller les résultats et s'assurer que les renseignements fournis par le système d'information sont complets et exacts.*

8.89 Le système d'inventaire informatisé ne peut produire des rapports englobant tous les stocks. Les districts ont la capacité de produire des rapports d'inventaire couvrant leur propre district, mais personne ne peut produire un rapport global du total des stocks du ministère. Pour mieux gérer les stocks du ministère, un système d'inventaire qui fournit à la direction, ou à d'autres, des renseignements sur le total des stocks est nécessaire.

8.90 De plus, le système d'inventaire du ministère n'est pas intégré au Système de gestion d'entretien, lequel recueille de l'information sur les coûts des projets d'entretien. Ni l'un ni l'autre de ces systèmes ne sont intégrés au système comptable du gouvernement (SIF). Il s'ensuit que :

- Chaque sortie de stocks doit être entrée séparément dans le système d'inventaire du ministère, le Système de gestion d'entretien et le système d'information financière (SIF).
- Les ajouts aux stocks doivent être entrés séparément dans le SIF et dans le système d'inventaire du ministère.
- Certains des ingénieurs à qui nous avons parlé ont noté comme une faiblesse la difficulté d'obtenir de l'information en temps opportun pour établir le coût des projets d'entretien.

8.91 En conséquence :

- Il y a répétition des entrées.
- Le risque d'erreur est accru.
- Il y a plus de travail à faire que nécessaire.

Recommandations

8.92 Nous avons recommandé que le système d'inventaire informatisé soit pleinement intégré au Système de gestion d'entretien du ministère et au système comptable du gouvernement provincial.

8.93 Nous avons recommandé que le ministère élabore un système d'inventaire qui permet à la haute direction et aux autres personnes responsables de l'examen des stocks de mieux gérer et surveiller les stocks des districts et du ministère. Le système devrait permettre au personnel du bureau central de produire des rapports d'inventaire globaux en temps opportun.

Réponse du ministère

8.94 *Le ministère admet qu'il faut viser l'intégration complète, mais la mise en œuvre doit se fonder sur une analyse de rentabilisation. Étant donné les limites techniques et l'incompatibilité du système actuel et le fait que la majorité des opérations du système d'inventaire touchent à des articles autres que les matériaux de construction, cette intégration n'est pas une priorité à l'heure actuelle.*

8.95 *Un examen préliminaire en vue du remplacement du système a un lieu dans le cadre de l'examen de la conformité à l'an 2000. Le ministère a l'intention d'effectuer une analyse de rentabilisation pour déterminer les coûts et les avantages des améliorations possibles au système d'inventaire des matériaux. Des rapports mensuels, des rapports de fin d'exercice et des rapports ponctuels peuvent et sont produits par le personnel du bureau central.* [Traduction.]

Assurance de la qualité de la construction routière

8.96 Dans notre plan de vérification initial, nous n'avions pas prévu faire enquête sur l'adoption par le ministère de spécifications de produit fini (SPF) pour assurer la qualité de la construction routière. Le personnel du ministère nous a toutefois informés d'un cas où les entrepreneurs avaient dû reprendre l'asphaltage d'une route parce que leur travail ne répondait pas aux spécifications de produit fini établies dans le contrat signé avec le ministère. Nous étions au courant des SPF au moment de notre travail de vérification de 1993, mais nous ne savions pas dans quelle mesure le ministère avait progressé dans l'adoption des SPF dans ses activités courantes.

8.97 Comme nous croyons que les SPF fournissent au ministère la possibilité d'obtenir des travaux de construction routière dont la qualité est garantie et offrent l'avantage d'attribuer la responsabilité de la qualité aux entrepreneurs, nous avons décidé d'examiner l'adoption des SPF par le ministère.

8.98 En 1993, le ministère a retenu les services de la société EBA Engineering Consultants Ltd. pour examiner différentes activités ministérielles. L'un des principaux sujets du rapport des ingénieurs-conseils porte sur les SPF. La société recommandait au ministère de mettre en œuvre des spécifications de produit fini le plus tôt possible. Elle déclarait que l'adoption de SPF était nécessaire pour clairement faire passer à l'industrie de la construction le message selon lequel une nouvelle façon de faire affaire était en vigueur, où la qualité est récompensée et la médiocrité n'est plus tolérée. Les ingénieurs-conseils notaient également que la méthode traditionnelle de faire affaire avait mené à des abus.

8.99 Le rapport déclare que certains entrepreneurs qui faisaient du travail pour le ministère avaient abandonné la plupart sinon la totalité de leurs responsabilités. Ainsi, le personnel du ministère était tenu de fournir, relativement à des projets, des instructions qui auraient dû être la responsabilité des entrepreneurs. De plus, les entrepreneurs avaient renoncé à leur responsabilité en matière de qualité pour laisser celle-ci au ministère. En conséquence, le consultant avait recommandé la mise en œuvre totale des SPF au plus tard en 1996.

8.100 Comme il est expliqué dans l'étude de la société EBA, les SPF permettent à l'acheteur, le ministère en l'occurrence, d'établir un certain nombre de critères auxquels le produit fourni doit satisfaire. D'habitude, un contrat assorti de SPF exige aussi que l'entrepreneur garantisse le produit pendant une période définie. Si le travail ne répond pas aux conditions prévues au contrat, des pénalités peuvent s'appliquer.

8.101 La méthode des SPF diffère grandement de l'approche habituelle. Selon cette dernière, les aspects fonctionnels sont décrits de façon très détaillée, en exposant essentiellement comment l'entrepreneur doit faire son travail. Elle exige du ministère une surveillance et une inspection constantes du processus pour en assurer la cohérence et l'uniformité. Avec des spécifications de produit fini, le ministère n'a qu'à s'assurer que le produit est acceptable en suivant un programme limité d'assurance de la qualité. Comme le montre l'exemple cité par le personnel où l'entrepreneur a dû reprendre l'asphaltage, si le produit s'avère imparfait, il incombe à l'entrepreneur de le corriger.

8.102 L'adoption des SPF présente deux avantages importants. D'abord, la responsabilité de la qualité du produit passe du ministère à l'entrepreneur, qui doit alors garantir son travail. L'approche des SPF devrait améliorer la qualité des projets de construction routière. Le second avantage est que le ministère n'a plus à continuellement surveiller et inspecter le processus et il peut diminuer sa charge de travail en se limitant à des contrôles sur l'assurance de la qualité.

8.103 Nous avons examiné les progrès du ministère dans la mise en œuvre des SPF. En 1993, le ministère n'a pas eu recours aux SPF. En

1998-1999, le ministère a intégré des SPF à six contrats d'asphaltage, en vertu desquels l'entrepreneur garantissait la qualité du travail durant une année. Cela représentait 27 % du tonnage total des contrats d'asphaltage pour 1998-1999. En 1999-2000, le ministère a attribué sept contrats, représentant 35 % du tonnage total, assortis de SPF. Comme le nombre d'importants contrats d'asphaltage a baissé en 2000-2001, on s'attend à ce que le pourcentage diminue cette année.

8.104 Le personnel du ministère a noté qu'il voulait appliquer des SPF à entre 50 % et 65 % des travaux d'asphaltage. Il a ajouté que les exploitants plus modestes seraient incapables d'adopter les SPF ou refuseraient de le faire, de sorte que la concurrence serait réduite pour les contrats de moindre valeur. Cependant, le personnel du ministère croit que l'intégration totale, c'est-à-dire l'intégration de SPF à la totalité des contrats d'asphaltage, n'est pas pratique ni efficiente, mais le ministère n'a mené aucune analyse en bonne et due forme pour soutenir une telle conviction.

8.105 Nous appuyons le recours aux SPF par le ministère. Nous croyons que le ministère doit accélérer le rythme auquel il met les SPF en œuvre pour mieux assurer la qualité du travail des entrepreneurs. Enfin, bien que de nombreux problèmes puissent survenir dans les travaux de construction routière au cours d'une année, une période de garantie plus longue pourrait mieux protéger le ministère contre des travaux de construction routière de piètre qualité dont les problèmes apparaissent après les 12 premiers mois.

Recommandations

8.106 Le ministère devrait faire une étude coûts-avantages en bonne et due forme pour déterminer à partir de quelle taille de contrat il vaut la peine d'adopter les SPF pour optimiser les ressources des contribuables du Nouveau-Brunswick.

8.107 Nous avons recommandé que le ministère intègre des SPF à tous les contrats d'asphaltage lorsqu'il est avantageux de le faire sur le plan des coûts.

8.108 Nous avons recommandé que le ministère intègre des SPF à d'autres aspects de la construction routière en plus de l'asphaltage lorsqu'il est avantageux de le faire sur le plan des coûts.

8.109 Nous avons recommandé que le ministère effectue une étude coûts-avantages en bonne et due forme pour déterminer si la prolongation de la garantie sur le produit dans les contrats assortis de SPF serait bénéfique pour le gouvernement provincial. Si les résultats de l'étude montrent qu'une prolongation de la garantie serait avantageuse, il faudrait alors adopter une telle politique.

Réponse du ministère

8.110 *Le ministère est d'accord avec les recommandations et effectuera des analyses coûts-avantages pour déterminer la taille à*

laquelle il y aurait lieu d'intégrer des SPF aux contrats, leur applicabilité à d'autres aspects de la construction routière et quelle est la durée la plus bénéfique pour la garantie du produit. Entre-temps, le ministère est d'avis que de l'information valable peut être tirée des expériences d'une intégration graduelle des SPF à ses contrats. [Traduction.]

Conclusion

8.111 Notre plan de vérification touchait deux domaines distincts du ministère, soit les services de génie-conseil et les matériaux routiers. La vérification a mené à des recommandations d'améliorations pour certaines situations et conclu dans d'autres que les processus en place étaient adéquats.

8.112 À notre avis, un certain nombre de changements importants s'imposent pour la retenue des services de génie-conseil. Nous croyons que ces changements peuvent réduire les coûts tout en contribuant au maintien de la qualité. Dans sa réponse, le ministère signale qu'il mettra un projet pilote en œuvre pour évaluer les avantages potentiels de nos recommandations. Nous avons l'intention de surveiller les résultats de ce travail.

8.113 Les résultats de notre vérification du système d'achat et d'inventaire étaient divers, et nous avons recommandé au ministère l'apport de changements, qui, règle générale, ont été bien accueillis. Dans sa réponse, le ministère fait renvoi à un certain nombre de secteurs où des mesures ont été prises par la suite. Nous affecterons des ressources à l'examen de ce suivi assuré par le ministère.

8.114 Bien que l'assurance de la qualité des projets de construction routière n'ait pas fait partie de la définition initiale de la vérification, plusieurs recommandations importantes ont été adressées au ministère dans ce domaine. Le ministère a réagi de façon favorable à ces recommandations.

Chapitre 9
Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contenu

Contexte 187
Étendue 187
Résumé des résultats 188
Ministère du Développement économique et du Tourisme 189
Ministère de l'Éducation 197
Ministère de la Santé et des Services communautaires 198
Gouverne des corporations hospitalières 202
Ministère du Développement des ressources humaines 204
Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie 205
Ministère de l'Approvisionnement et des Services 207

Suivi sur le travail de vérification d'exercices antérieurs

Contexte

9.1 L'un des indicateurs du rendement de notre bureau est la mesure dans laquelle les recommandations formulées dans nos rapports annuels sont acceptées et mises en œuvre. Nous sommes d'avis que la mise en œuvre de chacune de nos recommandations pourrait avoir des incidences positives sur le coût ou la prestation d'un service gouvernemental ou encore améliorer la reddition de comptes du gouvernement envers les contribuables du Nouveau-Brunswick. Lorsqu'une recommandation n'est pas mise en œuvre, nous pensons qu'il important de savoir pourquoi. Nous pouvons décider qu'il est nécessaire de soulever le point de nouveau si, à notre avis, le suivi ou la réponse à une recommandation n'est pas satisfaisant.

9.2 Nous avons comme politique de suivre l'état de nos recommandations durant une période de quatre ans.

Étendue

9.3 Dans le chapitre sur le suivi de notre rapport de l'année dernière, nous avions conclu que les ministères de l'Éducation, des Finances et des Transports avaient mis en œuvre les recommandations de notre rapport de 1996. En conséquence, il n'est plus nécessaire de suivre l'état de ces recommandations. Nous avions également conclu que le ministère des Finances et le ministère de la Santé et des Services communautaires (la fonction d'inspection de la Direction des services d'ambulance) avaient largement mis en œuvre les recommandations contenues dans notre rapport de 1997, de sorte que nous ne suivons plus l'état de ces recommandations. Nous continuons toutefois à faire rapport sur les recommandations de notre rapport de 1997 concernant le ministère de la Santé et des Services communautaires (le service d'ambulance aérienne), le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie et le ministère de l'Approvisionnement et des Services. Nous décrivons également l'état actuel des recommandations découlant des vérifications de large portée dont nous avons fait rapport pour la première fois en 1998. Notre examen de suivi a consisté à examiner les réponses reçues durant le travail de vérification puis au moment de notre

suivi en 1999, ainsi qu'à parler aux responsables pertinents dans chaque ministère.

9.4 Nous avons également demandé aux ministères et aux organismes de nous remettre leur évaluation de l'état actuel des recommandations présentées dans notre rapport de 1999. Comme il s'est écoulé moins d'un an entre la publication de notre rapport de 1999 et notre travail de suivi, nous avons pensé qu'il serait prématuré de discuter des progrès accomplis jusqu'à ce jour. Nous examinerons les auto-évaluations en 2001.

9.5 Le présent chapitre comprend uniquement les recommandations originales formulées par notre bureau, les réponses des ministères et nos évaluations actuelles. Pour bien comprendre les questions qui ont mené à nos recommandations originales, le lecteur pourrait avoir à consulter le rapport du vérificateur général dans lequel nous avons d'abord discuté de la vérification et de nos constatations.

Résumé des résultats

9.6 Le ministère du Développement économique et du Tourisme a mis en œuvre très peu des recommandations comprises dans notre rapport de 1998 en ce qui concerne sa section des Services financiers. Elle n'a mis en œuvre aucune de nos recommandations concernant le rapport sur le rendement.

9.7 Ni le ministère de l'Éducation ni le ministère de la Santé et des Services communautaires n'ont encore mis en œuvre la recommandation de notre rapport de 1998 au sujet du rapport sur les Initiatives à la petite enfance.

9.8 Le ministère de la Santé et des Services communautaires continue à avancer dans la mise en œuvre des recommandations présentées dans notre rapport de 1997 au sujet du service d'ambulance aérienne.

9.9 Le ministère de la Santé et des Services communautaires a largement mis en œuvre les recommandations de notre rapport de 1998 concernant les services d'ambulance au sol.

9.10 Le ministère de la Santé et des Services communautaires prend des mesures pour donner suite aux recommandations de notre rapport de 1998 sur la gouverne et la reddition de comptes des corporations hospitalières.

9.11 Les corporations hospitalières régionales de la province ont déclaré avoir largement mis en œuvre les recommandations de notre rapport de 1998 au sujet de leurs arrangements en matière de gouverne et de reddition de comptes.

9.12 Le ministère du Développement des ressources humaines n'a pas donné suite à notre recommandation de 1998 au sujet du contrat de maintenance du système NB Case.

9.13 Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie n'a toujours pas mis en œuvre les recommandations de notre rapport de 1997 sur les recettes perçues aux termes de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques*.

9.14 Le ministère de l'Approvisionnement et des Services prend des mesures pour mettre en œuvre les recommandations de notre rapport de 1997 concernant la privatisation du centre de traitement de données du gouvernement provincial. Deux questions importantes ne sont toutefois toujours pas résolues.

Ministère du Développement économique et du Tourisme

9.15 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé 22 recommandations à la suite d'une vérification de la section des Services financiers du ministère. Cette section fournit de l'aide financière aux entreprises. Nous avons également formulé 7 recommandations visant à aider le ministère à accroître l'efficacité de son rapport sur le rendement.

Aide financière aux entreprises

9.16 Nous avions recommandé que le manuel des directives et des procédures soit mis à jour en ce qui concerne l'évaluation des demandes afin de tenir compte de la pratique actuelle, y compris des indications sur l'application des méthodes en place pour la période de récupération économique et l'évaluation des risques. Les domaines où le jugement discrétionnaire est permis dans l'évaluation des demandes devraient être précisés, tandis que les domaines où une procédure particulière doit être suivie devraient être soulignés. Le ministère devrait évaluer les demandes conformément à son manuel des directives et des procédures ou, le cas échéant, verser au dossier des explications suffisantes sur les motifs pour lesquels le processus n'a pas été suivi. Une telle façon de procéder assurera une évaluation uniforme des demandes par le personnel.

9.17 Réponse du ministère :

> *Le 25 septembre 1998, une note interne a été envoyée au Groupe des programmes financiers pour lui demander de suivre une nouvelle présentation.*
>
> *La nouvelle présentation contribue à mieux renseigner les responsables de projet sur la pratique actuelle. Notamment, des aspects comme la période de récupération économique, l'évaluation des risques et le programme de surveillance sont élaborés et expliqués plus en détail et accompagnés d'une documentation suffisante.*

La nouvelle méthode est à l'étape de la mise en œuvre; elle sera réexaminée et améliorée au cours des six prochains mois, puis intégrée au manuel des directives et des procédures du ministère.

La méthode suivie pour établir la période de récupération économique fait déjà partie du manuel des directives et des procédures. [Traduction.]

9.18 Nous avions recommandé que le manuel des directives et des procédures définisse des seuils d'acceptation repères pour chaque critère de sélection ainsi que des lignes directrices pour évaluer l'information sur les clients.

9.19 Réponse du ministère :

Notre principal repère est la période de récupération économique. Le manuel des directives et des procédures contient la décision 96.0505 du Conseil de gestion, laquelle définit les repères de la période de récupération économique et la méthode de calcul. Bien que la décision mentionne seulement les prêts-subventions sans intérêt, nous appliquons cette méthode à toutes les formes d'assistance financière.

L'autre repère « décisif » est la compatibilité entre le projet et les stratégies de développement économique. Cette section fera également partie du manuel des directives et des procédures.

D'autres points majeurs sont traités et évalués dans le cadre de l'évaluation globale de la demande d'aide du client. Ces points ne sont pas visés par des seuils d'acceptation repères. À notre avis, l'ajout de tels repères pourrait avoir comme effet de restreindre l'objet du processus de présentation et d'évaluation. [Traduction.]

9.20 Nous avions recommandé que chaque dossier de client documente chacun des critères de sélection pris en considération et montre s'il satisfait au repère établi. Des informations et des analyses à l'appui de l'évaluation et une conclusion relative à chaque critère et analyse clé devraient également figurer au dossier.

9.21 Réponse du ministère :

Nous sommes d'accord dans une certaine mesure. Comme il est discuté plus tôt, seuls certains facteurs sont visés par des repères définis. Pour ces facteurs, les dossiers de client comprendront de la documentation sur le processus d'évaluation et sur la conclusion, et cette façon de procéder

sera consignée dans le manuel des directives et des procédures. [Traduction.]

9.22 Nous avions recommandé que, dans les cas où l'approbation d'une demande est approuvée bien qu'un repère ou plus n'ait pas été atteint, une justification de l'approbation soit consignée au dossier.

9.23 Réponse du ministère :

Dans les cas où le projet est recommandé par le Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick, l'approbation sera justifiée par écrit. Le processus sera précisé dans le manuel des directives et des procédures. [Traduction.]

9.24 Nous avions recommandé que, dans les cas particuliers où les critères de sélection et les informations clés n'étaient pas tous pris en considération, la justification des omissions soit consignée au dossier.

9.25 Réponse du ministère :

Cette façon de procéder est comprise dans nos nouvelles méthodes de présentation et sera expliquée dans le manuel des directives et des procédures. [Traduction.]

9.26 Nous avions recommandé que, dans les cas où cela augmenterait les chances de succès du demandeur, le ministère rende l'approbation de l'aide conditionnelle à la prise de mesures correctrices par le demandeur.

9.27 Réponse du ministère :

Les conditions énoncées par le Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick ont toujours été incluses dans la lettre d'offre que signe le client. [Traduction.]

9.28 Nous avions recommandé que l'un des coordonnateurs des Services financiers examine tous les dossiers de clients pour s'assurer que toutes les étapes de la procédure ont été suivies avant d'envoyer la proposition au CDINB.

9.29 Réponse du ministère :

Les procédures seront modifiées pour faire en sorte que chaque dossier de client soit examiné avant l'envoi des propositions au Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick. [Traduction.]

9.30 Nous avions recommandé que les assertions des clients fassent l'objet d'une analyse et d'un examen suffisants pour déterminer, dans des limites raisonnables, si le projet est raisonnable et réalisable.

9.31 Nous avions aussi recommandé que les exigences visant la vérification des assertions des clients soient consignées dans le manuel des directives et des procédures.

9.32 Les documents de l'analyse et de l'examen effectués par le ministère pour déterminer la validité des assertions d'un client, de même que les documents justificatifs du client, devraient être versés au dossier du client.

9.33 Nous avions recommandé qu'il soit envisagé de faire appel à des spécialistes de l'extérieur pour évaluer les assertions faites par les demandeurs dans les cas où personne au ministère n'a l'expertise nécessaire dans le secteur industriel visé par le projet.

9.34 Réponse du ministère :

> *Le Groupe des programmes financiers, avec le soutien spécialisé de notre ministère ou d'autres ministères du gouvernement provincial, fait une vérification raisonnable des assertions du client pour voir si elles sont raisonnables et réalisables. Lorsque la situation le demande, nous faisons appel à des consultants spécialisés de l'extérieur.*
>
> *Pour améliorer la surveillance des comptes du groupe, nous assurerons notamment un suivi mieux documenté des résultats obtenus par les clients sur nos investissements. Voilà qui nous fournira une source de données sur l'expérience, outil supplémentaire pour évaluer les assertions des futurs requérants.*
>
> *Le manuel des directives et des procédures comprendra, dans le cadre du nouveau processus, des instructions sur la documentation et les pièces justificatives.* [Traduction.]

9.35 Nous avions recommandé qu'il soit envisagé de hausser le seuil, qui est actuellement de 100 000 $, pour les demandes d'aide devant être soumises au Conseil de gestion aux fins d'approbation.

9.36 Réponse du ministère :

> *La question est à l'étude.* [Traduction.]

9.37 Nous avions recommandé que la charge de travail et les besoins en personnel soient examinés et modifiés au besoin afin de prévoir du temps pour les activités de surveillance essentielles.

9.38 Réponse du ministère :

Un examen de la dotation a été fait; le gouvernement a approuvé une demande d'accroissement du niveau de dotation et y a donné suite. [Traduction.]

9.39 Nous avions recommandé qu'un programme de surveillance soit élaboré pour chaque client dans le cadre du processus d'approbation de la demande. La portée et la nature des procédures de surveillance du programme devraient être fondées sur l'évaluation du risque que constitue le client. Le programme devrait être présenté au Conseil de développement industriel aux fins d'approbation dans le cadre du processus d'approbation de l'aide. Chaque client devrait faire l'objet d'une surveillance d'usage sur une base continue et opportune, comme il est indiqué dans son programme de surveillance approuvé.

9.40 Réponse du ministère :

À la suite du nouveau processus, nous avons adopté le plan de « surveillance des comptes ». Le plan est préparé par des agents et présenté au Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick dans le cadre du processus d'approbation de l'aide. Dans le cas des nouvelles approbations, les clients font l'objet d'une surveillance régulière, tel qu'il est précisé dans le plan de surveillance des comptes.

Au cours des deux à trois mois qui viennent, des plans de surveillance seront élaborés et suivis pour les autres clients « actifs », une fois le plan approuvé par le directeur des Programmes financiers.

Les activités de surveillance seront supervisées au sein du ministère. [Traduction.]

9.41 Nous avions recommandé que les informations relatives à la surveillance et au rapport sur le rendement que doit fournir le client soient précisées dans les ententes officielles. Pour tous les clients dont il est déterminé qu'ils constituent un risque élevé, ces informations devraient comprendre des états financiers vérifiés ainsi que des informations concernant la création d'emplois et la paie.

9.42 Réponse du ministère :

Selon la nouvelle méthode, les plans de surveillance des comptes approuvés par le Conseil de développement industriel du Nouveau-Brunswick sont joints aux lettres d'offre. Les lettres d'offre, qui sont signées par le client et le

ministre, assurent la conformité au plan de surveillance joint à la lettre. [Traduction.]

9.43 Nous avions recommandé que les exigences relatives aux programmes de surveillance et à la documentation des dossiers des clients ayant reçu une aide soient toutes consignées dans le manuel des directives et des procédures du ministère.

9.44 Réponse du ministère :

La nouvelle méthode est à l'étape de la mise en œuvre; elle sera réexaminée et améliorée au cours des six prochains mois, puis intégrée au manuel des directives et des procédures du ministère. [Traduction.]

9.45 Nous avions recommandé que des directives soient ajoutées au manuel des directives et des procédures du ministère pour traiter des mesures à prendre dans les cas où les activités de surveillance ont permis de déceler des problèmes. L'application de telles directives serait plus efficace si un régime de surveillance systématique était en place, puisqu'il permettrait une détection précoce des problèmes

9.46 Réponse du ministère :

Pour prendre en compte les améliorations dans les étapes de l'approbation et de la surveillance, les problèmes décelés grâce au plan de surveillance seront gérés sur une base discrétionnaire par les agents, sous supervision. D'autres mesures seront envisagées à la lumière de nouveaux résultats de la surveillance. [Traduction.]

9.47 Nous avions recommandé que les directives en matière de renonciation aux prêts soient clairement définies dans le manuel des directives et des procédures du ministère. Ces directives devraient préciser les étapes à suivre pour vérifier les assertions du client. Elles devraient aussi clairement stipuler dans quelles conditions la renonciation au prêt peut être recommandée et les circonstances dans lesquelles d'autres mesures doivent être prises.

9.48 Nous avions recommandé que les directives soient suivies pour déterminer s'il y a lieu de renoncer au prêt ou de prendre d'autres mesures.

9.49 La documentation des étapes suivies pour vérifier les assertions du client et les preuves à l'appui de ces assertions devraient être versées au dossier du client. Cette documentation devrait appuyer les mesures prises.

9.50 Réponse du ministère :

Des directives seront écrites en même temps que la mise à jour du manuel des directives et des procédures. [Traduction.]

9.51 Nous avions recommandé que des recours efficaces soient inclus dans les ententes de prêts afin de couvrir les cas de non-conformité par le client aux conditions de l'entente.

9.52 Des directives devraient être consignées dans le manuel des directives et des procédures du ministère pour expliquer les mesures à prendre dans les cas où le client n'a pas rempli les conditions de son entente.

9.53 Réponse du ministère :

Nous effectuerons un examen de notre entente de prêt type ainsi que des mesures correctrices. Nous consignerons par écrit des procédures qui viseront les cas de non-conformité grave. [Traduction.]

Rapport sur le rendement

9.54 Nous avions recommandé que l'énoncé de mission du ministère soit adopté officiellement.

9.55 Des objectifs stratégiques mesurables devraient être élaborés pour le ministère. Ces objectifs stratégiques devraient permettre une évaluation objective de la mesure dans laquelle le ministère réalise sa mission.

9.56 Le ministère devrait élaborer des définitions plus précises pour les indicateurs du rendement actuels qui ont trait à la création d'emplois et à la production de richesses.

9.57 Le ministère devrait élaborer des indicateurs du rendement à l'encontre desquels faire rapport sur tous les objectifs stratégiques, ce qui permettrait d'évaluer la mesure dans laquelle le ministère atteint ses objectifs stratégiques et, par le fait même, sa mission.

9.58 Réponse du ministère :

Le ministère effectue actuellement avec le Conseil exécutif et le ministère des Finances un examen complet des programmes au cours duquel tous les points mentionnés seront étudiés. [Traduction.]

9.59 Nous avions recommandé que le ministère communique des objectifs annuels pour tous les indicateurs du rendement consignés dans le rapport annuel du ministère. Communiquer les résultats réels par rapport aux objectifs annuels devrait permettre l'évaluation annuelle du

degré de réussite du ministère dans la réalisation des objectifs stratégiques. Ces objectifs annuels pourraient faire partie d'objectifs à plus long terme établis dans le supplément des indicateurs du rendement du budget principal pour certains indicateurs du rendement.

9.60 Réponse du ministère :

Des objectifs annuels sont compris dans le rapport 1997-1998 du ministère du Développement économique, du Tourisme et de la Culture. Dorénavant, les objectifs seront présentés et améliorés. [Traduction.]

9.61 Nous avions recommandé que le ministère se conforme pleinement à tous les aspects de la politique gouvernementale sur les rapports annuels dans ses futurs rapports annuels. En particulier, il y aurait lieu d'ajouter les points suivants dans le rapport annuel.

- **Une discussion sur la pertinence continue des programmes clés du ministère.**
- **Une discussion du niveau d'accueil des programmes clés du ministère par les groupes cibles.**
- **La communication d'informations financières importantes sur les résultats réels par rapport au budget.**
- **Une explication de tout écart important par rapport au budget.**

9.62 Réponse du ministère :

Nous ferons notre possible dans notre rapport annuel de 1998-1999 pour nous conformer entièrement à la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial. [Traduction.]

9.63 De plus, nous avions noté que, une fois les objectifs stratégiques du ministère définis, il serait utile que les indicateurs du rendement et les textes décrivant les réalisations soient présentés dans le rapport annuel par objectif stratégique. Il serait alors beaucoup plus facile pour les lecteurs d'évaluer la mesure dans laquelle le ministère atteint ses objectifs stratégiques.

9.64 Réponse du ministère :

Le rapport 1997-1998 du ministère du Développement économique, du Tourisme et de la Culture comprend des objectifs stratégiques. Dorénavant, des objectifs seront présentés et améliorés. Cette année, les objectifs stratégiques seront présentés au Conseil de gestion en novembre.

Pour la toute première fois, tous les ministères du gouvernement du Nouveau-Brunswick qui font rapport sur la

mesure du rendement se réuniront sous peu pour travailler sur la question. [Traduction.]

9.65 Partant de notre examen de 2000, nous sommes déçus de constater que, à notre avis, seulement deux des 22 recommandations ayant trait à la section des Services financiers ont pleinement été mises en œuvre. Ces deux recommandations, qui sont présentées aux paragraphes 9.39 et 9.41 du présent chapitre, portent sur les activités de surveillance. Nous considérons que quatre autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et que 16 des 22 recommandations n'ont pas eu de suites. Une raison majeure semble être la réorganisation des ministères du gouvernement et la nécessité de clairement définir les rôles et les responsabilités qui sont maintenant partagés entre le ministère des Investissements et des Exportations et Entreprises Nouveau-Brunswick. Un certain nombre de nos recommandations sont censées être intégrées à un nouveau manuel des directives et des procédures que le ministère des Investissements et des Exportations devrait avoir achevé et mis en vigueur d'ici décembre 2000.

9.66 Aucune de nos recommandations concernant le rapport sur le rendement du ministère n'a été pleinement mise en œuvre. À la suite de la réorganisation des ministères, le ministère auquel s'adressaient nos recommandations n'existe plus. Étant donné la réorganisation imminente, aucun changement important n'a été apporté au rapport annuel de 1998-1999 de l'ancien ministère, et aucun n'est attendu dans celui de 1999-2000. Nous considérons que nos recommandations demeurent valides pour les deux nouveaux ministères et nous chercherons des preuves de leur mise en œuvre dans leurs futurs rapports annuels.

Ministère de l'Éducation

9.67 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé une recommandation qui découlait de notre vérification de la réponse du gouvernement aux recommandations de la Commission sur l'excellence en éducation.

9.68 Nous avions recommandé que les résultats de l'évaluation des Initiatives pour la petite enfance soient déposés à l'Assemblée législative.

9.69 La recommandation n'a pas encore été mise en œuvre.

9.70 Comme il est expliqué dans notre rapport de 1998, le ministère de la Santé et des Services communautaires (maintenant Santé et Mieux-être) a élaboré une méthode assez complexe pour l'évaluation des Initiatives à la petite enfance. L'évaluation est en cours et a porté initialement sur les enfants nés en 1994, mais aucun résultat n'a été déposé jusqu'à présent à l'Assemblée législative.

Ministère de la Santé et des Services communautaires

Service d'ambulance aérienne

9.71 Dans notre rapport de 1997, nous avons formulé six recommandations à la suite d'une vérification du Service d'ambulance aérienne géré par la Direction des Services d'ambulance du ministère.

9.72 Nous avions recommandé que, à l'avenir, les contrats de location soient signés avant le début de la période couverte par le contrat.

9.73 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Nous sommes d'accord sur le fait qu'il est de loin préférable d'achever les négociations finales avant la mise en oeuvre de tout contrat de service, mais il a fallu commencer à fournir le service avant que cela puisse être fait. Le ministère et les founisseurs de service ont par contre dûment signer avant le début du service un protocole d'entente engageant les parties à respecter les dispositions, les conditions et les limites de la demande de proposition et la réponse du fournisseur à cette demande. Le ministère de la Justice a examiné le document et considère que de tels documents ont force exécutoire pour les deux parties.* [Traduction.]

9.74 Nous avions recommandé que des objectifs clairs et mesurables soient élaborés pour le service d'ambulance aérienne et que ces objectifs soient liés au mandat actuel du service d'ambulance aérienne.

9.75 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Une demande d'agrément du service sera faite en 1998-1999 auprès de la Commission on Accredition of Air Medical Sercices. Pour présenter une demande, des buts et des objectifs doivent être établis et mesurés. Ceux-ci seront intégrés au mandat.* [Traduction.]

9.76 Nous avions recommandé qu'un ensemble adéquat de rapports d'exploitation soit élaboré par Ambulance aérienne N.-B. et remis à la Direction des services d'ambulance sur une base régulière. Ces rapports permettront aux responsables de surveiller les activités d'Ambulance aérienne N.-B. et d'évaluer le degré auquel les objectifs stratégiques sont atteints.

9.77 Nous avions recommandé en outre que les rapports d'incident et les réponses aux questionnaires soient résumés et inclus dans un rapport régulier remis aux responsables de la Direction des services d'ambulance.

9.78 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *La question sera traitée sous deux aspects : l'élaboration d'un plan d'information stratégique pour le programme des Services d'ambulance afin d'établir une approche intégrée des besoins en matière de contrats, de finances, d'activités aériennes et terrestres, de renseignements sur les patients, d'inspection et d'application des normes, et la préparation de la demande d'agrément du service, qui nécessitera l'établissement d'un mécanisme intégré de rapports normalisés pour le service d'ambulance aérienne.* [Traduction.]

9.79 Nous avions recommandé que les tarifs par service facturés aux autres provinces soient réévalués pour faire en sorte qu'ils suffisent à couvrir tous les coûts liés à la prestation du service d'ambulance aérienne.

9.80 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *L'entente tripartite actuelle entre la Nouvelle-Écosse, l'Île-du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick expire le 31 mars 1998. Les observations faites seront prises en compte à ce moment-là. Durant la négociation de toute entente du genre, il faut s'assurer de ne pas dépasser la valeur marchande du service.* [Traduction.]

9.81 Nous avions recommandé que les installations actuelles soient réévaluées et que les améliorations nécessaires soient apportées.

9.82 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Nous travaillons en collaboration avec l'entrepreneur du service d'aviation pour explorer des possibilités d'amélioration; l'aéroport de Moncton n'offre toujours pas d'espace de hangar additionnel. Pour ce qui est des installations où est logée la fonction de coordination, un examen détaillé sera entrepris dans le cadre de l'évaluation d'un pojet pilote pour l'acheminement des ambulances au sol. Les changements appropriés seront apportés à la suite de cette évaluation.* [Traduction.]

9.83 Selon notre examen de 2000, le ministère continue à avancer dans la mise en œuvre de nos recommandations. Cependant, il n'y a toujours pas d'objectifs mesurables pour le service d'ambulance aérienne. La demande d'agrément du service, mentionnée dans la réponse initiale du ministère, n'a pas encore été préparée. Des rapports d'exploitation sont produits et examinés régulièrement, mais les rapports d'incident ne sont toujours pas résumés ni inclus dans les

rapports réguliers. Le gouvernement a pris la décision de facturer les autres provinces pour tous les coûts fixes et variables engagés dans la prestation des services d'ambulance aérienne et négocie actuellement de nouvelles ententes avec la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Les installations actuelles du service d'ambulance aérienne ont été améliorées.

Services d'ambulance

9.84 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé deux recommandations à la suite de la vérification des conséquences du retrait des services d'ambulance bénévoles de l'Ambulance Saint-Jean en 1996.

9.85 Nous avions recommandé que le ministère évalue le succès du modèle du secteur privé et compare les avantages supplémentaires aux coûts accrus. Dans notre travail, nous encourageons la reddition de comptes et, à cet égard, nous conseillons de publier les résultats d'une telle analyse dans le rapport annuel du ministère.

9.86 Réponse du ministère :

Le ministère continue à étudier ses options opérationnelles et stratégiques en ce qui concerne l'efficacité et l'efficience de la prestation des services d'ambulance. Des mesures ont été prises pour recueillir des informations opérationnelles, cliniques et financières dans une telle optique. Nous avons l'intention de poursuivre ce travail en 1999-2000. [Traduction.]

9.87 Nous avions recommandé que le ministère continue de travailler à l'élaboration de lignes directrices en matière de financement et de normes afin d'utiliser les deux pour déterminer les taux de rémunération des fournisseurs de source unique et pour évaluer les demandes de propositions.

9.88 Réponse du ministère :

Le ministère a mis en œuvre jusqu'à présent plusieurs lignes directrices en matière de financement, et le travail se poursuit en vue de l'élaboration de paramètres pour la mise en œuvre future. En particulier, des lignes directrices ont été établies pour les dépenses variables selon la distance parcourue, la rémunération, la rétribution des bénévoles, les salaires administratifs, les bénéfices non répartis et l'approvisionnement. [Traduction.]

9.89 Notre examen de 2000 nous a convaincus que le ministère a largement mis nos recommandations en œuvre. Bien que le ministère n'ait pas inclus les résultats de ses analyses dans son rapport annuel,

nous croyons qu'il a effectué une évaluation pertinente de ses options en matière de services d'ambulance.

Gouverne des corporations hospitalières

9.90 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé six recommandations au ministère concernant ses responsabilités dans le domaine de la gouverne et de la reddition de comptes des corporations hospitalières.

9.91 Nous avions recommandé que le ministère de la Santé et des Services communautaires, en consultation avec les corporations hospitalières régionales, précise et consigne par écrit les rôles et les responsabilités des conseils régionaux et du ministère en ce qui a trait à l'élaboration de politiques et au processus décisionnel.

9.92 Nous avions recommandé que le ministère affecte des budgets à long terme aux corporations hospitalières pour faciliter la planification stratégique et opérationnelle des conseils. Il faudrait que les conseils aient la possibilité de contribuer à l'établissement du budget à long terme.

9.93 Nous avions recommandé que le ministère élabore des mécanismes formels pour obtenir les rétroactions des corporations et conseils régionaux en ce qui a trait aux décisions stratégiques et aux directives envisagées par le gouvernement.

9.94 Nous avions également recommandé que le ministère s'efforce d'améliorer la rapidité avec laquelle il communique les décisions stratégiques et les directives aux corporations et conseils hospitaliers régionaux.

9.95 Nous avions recommandé que le ministre/ministère examine et approuve en bonne et due forme les plans stratégiques des corporations hospitalières régionales avant leur adoption.

9.96 Nous avions recommandé que le ministre/le ministère exige des corporations hospitalières régionales qu'elle élaborent des indicateurs du rendement pour leurs objectifs stratégiques et qu'elles fixent des cibles annuelles pour chaque indicateur du rendement déterminé. Il faudrait que le ministre approuve les indicateurs et les cibles de rendement. Le ministre/le ministère devrait aussi songer à fixer, au besoin, des indicateurs du rendement ayant trait aux normes pour toutes les corporations régionales. Ces indicateurs pourraient servir à des fins de comparaison.

9.97 Selon notre examen de 2000, nous sommes persuadés que le ministère prend des mesures pour mettre nos recommandations en œuvre. Jusqu'à présent, trois de nos recommandations, qui ont trait à la communication entre le ministère et les corporations hospitalières régionales, ont été mises en œuvre. Les trois autres recommandations

sont à l'étude. Le ministère souhaite élaborer un processus budgétaire à plus long terme. Il tente aussi d'adopter un rôle plus proactif dans la planification stratégique des corporations hospitalières régionales, et il travaille avec les corporations pour mettre au point des indicateurs du rendement. Cependant, dans chacun de ces domaines, il n'a pas été donné suite à nos recommandations spécifiques.

Gouverne des corporations hospitalières

9.98 Dans notre rapport de 1998, nous avions adressé neuf recommandations aux huit corporations hospitalières régionales de la province à la suite d'un examen des arrangements des corporations en matière de gouverne et de reddition de comptes.

9.99 En 2000, nous avons écrit à chacune des corporations hospitalières régionales pour obtenir l'état actuel de leur réponse à nos recommandations. Nous avons pris les réponses au mot, sans tenter de les vérifier ou d'en confirmer leur validité de quelque manière. Les réponses sont résumées à la suite de chaque recommandation.

9.100 Nous avions recommandé que les conseils des corporations hospitalières régionales élaborent et tiennent à jour des profils modèles pour les nouveaux membres, en consultation avec le ministre de la Santé et des Services communautaires. Il y aurait lieu pour le conseil et le ministre de consulter ces profils modèles pour la sélection de nouveaux membres potentiels. Les profils comprendraient des exigences générales et tenteraient aussi de tenir compte des exigences particulières des conseils individuels.

9.101 La plupart des conseils reconnaissent que des profils modèles seraient utiles, et certains ont déclaré que de tels profils étaient en voie d'élaboration. Des régions ont dit que des profils modèles n'étaient pas très pratiques ou que d'autres arrangements officieux étaient en vigueur pour assurer des conseils bien représentatifs.

9.102 Nous avions recommandé que des séances d'initiation soient offertes à tous les nouveaux membres de conseil et qu'il soit obligatoire d'y assister pour siéger au conseil.

9.103 Tous les conseils ont signalé que cela est en cours.

9.104 Nous avions recommandé que chaque conseil hospitalier régional dresse pour les membres individuels des descriptions de poste clairement énoncées ainsi qu'une description des rôles, des responsabilités et des obligations redditionnelles du conseil dans son ensemble.

9.105 La plupart des conseils ont signalé que cela est fait. Certains conseils ont déclaré que les fonctions et les responsabilités des membres du conseil et du bureau de direction sont définies dans les règlements administratifs de la corporation.

9.106 Nous avions recommandé que tous les conseils élaborent une politique de la formation à l'intention de leurs membres. Une telle politique pourrait comporter l'obligation pour tous les membres de conseil de suivre une certaine formation de base. Il y aurait lieu de régulièrement examiner et mettre à jour la politique.

9.107 La plupart des conseils ont signalé que des possibilités de formation sont offertes et que les membres du conseil en tirent parti. Des conseils ont admis n'avoir aucune directive exigeant de leurs membres qu'ils suivent une formation mais qu'une telle directive est en voie d'élaboration ou le sera.

9.108 Nous avions recommandé que les plans stratégiques des corporations soient mis à jour au moins aux trois ans. Les conseils devraient participer à l'élaboration des plans, pas seulement à leur approbation.

9.109 La plupart des conseils ont déclaré participer directement à la planification stratégique et que les plans sont mis à jour régulièrement, en général aux trois ans.

9.110 Nous avions recommandé que la répartition des responsabilités entre le directeur général et le conseil soit définie par écrit dans chaque corporation hospitalière régionale.

9.111 La plupart des conseils ont signalé que les fonctions du président-directeur général sont clairement définies, souvent dans les règlements administratifs de la corporation. Un certain nombre de conseils ont aussi présenté des documents qui décrivent les responsabilités des membres du conseil.

9.112 Nous avions recommandé que les rapports de gestion fournis au conseil soient formellement structurés de façon à fournir des comparaisons entre le rendement réel et le rendement visé. De plus, une partie des rapports devrait traiter du respect des politiques du conseil par la direction ainsi que de la formation des membres. Ces rapports seraient fournis à intervalles réguliers.

9.113 Tous les conseils ont déclaré recevoir de la direction des rapports réguliers qui comparent le rendement réel avec le rendement visé. Un certain nombre ont également précisé qu'ils travaillaient avec le ministère de la Santé et du Mieux-être pour élaborer d'autres indicateurs du rendement.

9.114 Nous avions recommandé que les corporations hospitalières régionales se conforment à tous égards à la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial dans leurs futurs rapports annuels.

9.115 La plupart des conseils sont d'accord avec l'esprit de la recommandation. Un certain nombre ont exprimé l'opinion selon laquelle la directive n'est pas facile à adapter au milieu hospitalier et que leurs rapports annuels répondent à des exigences promotionnelles aussi bien que redditionnelles.

9.116 Nous avions recommandé que la présidence du conseil et le directeur général de chaque corporation hospitalière régionale comparaissent annuellement devant le Comité des corporations de la Couronne.

9.117 Comme il est mentionné ailleurs dans le présent rapport, toutes les corporations hospitalières régionales ont comparu aux audiences du Comité des corporations de la Couronne à partir de janvier 2000.

9.118 À la lumière des réponses reçues des conseils des corporations hospitalières régionales, il semble que nos recommandations aient été largement mises en œuvre.

Ministère du Développment des ressources humaines

9.119 Dans notre rapport de 1998, nous avions formulé deux recommandations à la suite d'une vérification de la mise en œuvre du système automatisé NB Case du ministère.

9.120 Nous avions recommandé que DRH prépare une analyse du coût intégral d'autres méthodes d'exploitation et de maintenance du système NB Case. Cette analyse devrait être préparée avant l'expiration de l'entente actuelle avec Andersen Consulting.

9.121 Réponse du ministère :

> *DRH a toujours l'intention d'explorer les possibilités relatives au contrat de maintenance avant l'expiration de l'entente actuelle avec Andersen Consulting. DRH est d'avis que la relation avec Andersen Consulting a été fructueuse et qu'il a reçu pour son investissement un soutien solide et efficace à un prix concurrentiel; on reconnaît toutefois que d'autres options sont possibles en matière de soutien et que le gouvernement s'est réorienté vers l'impartition comme solution privilégiée pour ce genre de travail. Le ministère prévoit examiner ses options au printemps de 2000.* [Traduction.]

9.122 Nous avions recommandé que le ministère fasse apporter les changements nécessaires au système NB Case pour permettre l'établissement d'une piste de vérification adéquate pour toutes les entrées dans le SIF.

9.123 Réponse du ministère :

> *La solution à la recommandation a été mise en œuvre le 7 octobre 1998. DRH-NB suppose que la question a été résolue à la satisfaction du Bureau du vérificateur général et considère qu'elle est close, à moins de recevoir d'autres rétroactions du vérificateur général.* [Traduction.]

9.124 Selon notre examen de 2000, le ministère a mis en œuvre notre deuxième recommandation. Quant à la première, le ministère a opté pour une prolongation de deux ans de son contrat de maintenance avec Andersen Consulting. Il semble toutefois qu'aucune analyse des solutions de rechange n'a été faite avant la prise de la décision. Le ministère a choisi le chemin de la stabilité et de la continuité à une époque de changements organisationnels considérables.

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

9.125 Dans notre rapport de 1997, nous avions formulé huit recommandations à la suite d'une vérification portée sur les recettes reçues en application de la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* et sur les redevances découlant de l'exploitation de la potasse.

9.126 Nous avions recommandé que le ministère poursuive ses efforts visant à améliorer les formules de déclaration d'impôt exigées par la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* et veille à ce que les révisions nécessaires soient apportées aux règlements.

9.127 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Le ministère est d'accord avec la recommandation. Le ministère poursuivra ses efforts visant à améliorer les formules de déclaration d'impôt exigées par la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques, et ce projet en cours mènera à l'ajout de la version électronique des formules aux règlements.*
>
> *Le ministère procède actuellement à une révision de la Loi de la taxe sur les minéraux métalliques et de ses règlements; les modifications qui s'ensuivront seront achevées d'ici mars 1998 et déposées à l'Assemblée législative à la séance automnale de 1998.* [Traduction.]

9.128 Nous avions recommandé que le ministère modifie la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* de façon à exiger du contribuable qu'il fournisse un état des résultats d'expectation vérifié de ses activités au Nouveau-Brunswick ou une opinion de vérificateur sur un relevé d'impôt exigible aux fins de la loi.

9.129 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord avec la recommandation et prendrons des mesures pour inclure une telle exigence dans le train de mesures législatives qui sera achevé d'ici mars 1998. [Traduction.]

9.130 Nous avions recommandé que la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* soit modifiée de façon à indiquer que les principes comptables généralement reconnus constituent la méthode comptable de base.

9.131 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord, et un renvoi aux principes comptables généralement reconnus sera incorporé au train de mesures législatives qui sera achevé d'ici mars 1998. [Traduction.]

9.132 Nous avions recommandé que le ministère finalise les baux révisés non signés pour la potasse.

9.133 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Nous sommes d'accord avec la recommandation et sommes en train de finaliser les baux, de concert avec notre avocat au ministère de la Justice. Les négociations sont complexes et longues; par conséquent, nous prévoyons une période de trois à six mois pour terminer cet exercice, ce qui nous porterait au 31 mars 1998. [Traduction.]

9.134 Nous avions recommandé que le ministère s'assure que les deux producteurs calculent les redevances selon les baux signés.

9.135 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Il est pris note de votre recommandation, et des mesures sont prises pour faire en sorte que les deux compagnies se conforment aux baux actuels, indépendamment des négociations en cours. Nous soulignons toutefois que le fait de privilégier le rapport trimestriel au rapport mensuel, vu les fluctuations dans le prix de vente et dans la production, donnerait lieu à un coût de renonciation s'élevant à environ 280 000 $ en faveur du gouvernement provincial. Ce chiffre est fondé sur des renseignements fournis par la compagnie pour la période allant de juillet 1995 à mars 1997. [Traduction.]

9.136 Nous avions recommandé que, à l'expiration des baux actuels, le ministère accroisse ses rentrées de fonds en demandant aux producteurs de potasse de faire des versements mensuels.

9.137 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Il est pris note de votre recommandation, qui sera examinée par les deux parties durant les négociations qui auront lieu pour le renouvellement des baux en 2001.* [Traduction.]

9.138 Nous avions recommandé que le ministère effectue une analyse des diverses méthodes de calcul des redevances avant que le ministre exerce l'option de changer unilatéralement la redevance en 2002. Nous avions recommandé qu'une redevance fondée sur la production soit l'une des méthodes envisagées.

9.139 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Il est pris note de votre recommandation, et nous sommes d'accord pour explorer les autres méthodes d'établissement des redevances avant le renouvellement des baux en 2001.* [Traduction.]

9.140 Nous avions recommandé que le ministère améliore sa stratégie de vérification des producteurs de potasse.

9.141 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *Nous sommes d'accord avec la recommandation et venons tout juste d'élaborer et de réaliser une stratégie de vérification des producteurs de potasse grandement renforcée, ce qui donne suite à votre recommandation visant une documentation plus officielle de la planification, de la réalisation et du rapport de la vérification.* [Traduction.]

9.142 Comme nous le signalions en 1999, le ministère prend des mesures pour mettre nos recommandations en œuvre. Des propositions de modifications à la *Loi de la taxe sur les minéraux métalliques* ont été rédigées, mais, en raison notamment des élections de 1999, elles n'ont toujours pas été présentées à l'Assemblée législative. Par contre, les baux révisés pour la potasse sont achevés et signés.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

9.143 Dans notre rapport de 1997, nous avions formulé cinq recommandations à la suite d'une vérification portée sur la décision prise par le gouvernement de privatiser son centre de traitement des données.

9.144 Nous avions recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services veille à ce que le consortium mette

le Centre informatique en conformité avec les exigences en matière de contrôles formulées dans le rapport des experts-comptables.

9.145 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le consortium, de concert avec le ministère, s'occupe des questions visées par les suggestions d'amélioration. Le remplacement du protocole de sécurité TTSS est une entreprise très coûteuse pour le gouvernement, puisque des modifications majeures doivent être apportées à un important ensemble d'applications personnalisées. Les changements sont faits au fur et à mesure que les systèmes sont remplacés et que les budgets de soutien aux applications le permettent. Le rythme des modifications visant la conformité dépend largement du budget qui sera affecté à la priorité qu'est le remplacement du logiciel TTSS. [Traduction.]

9.146 Nous avions recommandé que l'article en question de l'entente soit clarifié afin que des informations financières adéquates puissent être obtenues des associés du consortium.

9.147 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le but de l'article était de nous assurer que nous obtiendrions chaque année des preuves de la solvabilité des entreprises formant le consortium. Il n'est pas clair si les documents que nous obtenons représentent effectivement ce qui est demandé, ni si un rapport de vérification plutôt qu'un état financier répond à l'exigence. Quoi qu'il en soit, nous ne nous attendrions pas à une lettre de recommandations, à moins que le vérificateur externe trouve des écarts. Pour ce qui est de Datacor/ISM, l'entreprise a présenté une lettre attestant en fin de compte qu'une vérification avait été faite. Unisys pour sa part a répondu par un rapport annuel en précisant qu'Unisys Canada Inc. ne demande pas de vérification externe sur ses états financiers. Comme vous le savez cependant, la société mère aux États-Unis est cotée en bourse, et sa situation financière a fait l'objet d'une enquête au moment de l'acquisition de la technologie Clear Path en 1996-1997. Le contrat prévoit un « rapport sur les états financiers » et non des états financiers vérifiés. Le rapport de vérification externe de Datacor/ISM devrait peut-être être plus détaillé. Il est clair qu'Unisys n'a pas tenté de se conformer à une telle exigence, à moins qu'on accepte son rapport annuel comme preuve de sa solvabilité.

Il y a également lieu de noter que, en vertu du paragraphe 4.12(a), le gouvernement possède un droit étendu en matière de vérification, qu'il peut effectuer de façon confidentielle et

sans divulgation sur tous les livres, registres, documents et autres preuves. Comme rien n'indiquait chez aucun des associés la présence de problèmes financiers qui auraient eu des conséquences sur la réalisation du contrat, nous n'avons pas amorcé nous-mêmes une vérification. [Traduction.]

9.148 Nous avions recommandé que le ministère analyse les résultats de l'étude d'assurance de la valeur, qu'il en documente les résultats, qu'il formule, lorsqu'il y a lieu, des recommandations de changement et qu'il dresse un plan d'action approprié.

9.149 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Le ministère l'a fait. La section responsable de la gestion des marchés du ministère de l'Approvisionnement et des Services a examiné les résultats de l'étude en question et les a communiqués aux ministères. Le comité consultatif ministériel sur les marchés a reçu un rapport, qu'il a discuté et adopté à sa réunion du 21 mars 1997. [Traduction.]

9.150 Nous avions recommandé que le ministère examine le modèle d'imputation des coûts actuellement en usage et étudie les suggestions formulées par le groupe d'utilisateurs.

9.151 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

Les choses sont en branle. Les principes ont déjà été discutés avec le Comité directeur de la stratégie en matière de technologie de l'information. Il reste quelques détails à régler, mais nous sommes à mettre au point une recommandation. Nous sommes très conscients de la possibilité de payer deux fois pour le même service. Le prix de chaque service, y compris les services de l'ordinateur central, est établi séparément, et on s'efforce avec chaque nouvelle commande de s'assurer que le prix soutient la concurrence avec les tarifs du marché. Il serait possible, au fur et à mesure que les ministères quittent l'ordinateur central, que les ministères qui restent se retrouvent à en couvrir le prix, mais la situation est surveillée de près afin que les décisions prennent en compte les coûts irrécupérables et l'optimisation des ressources. Il s'agit d'un problème qui touche le gouvernement, traité selon une approche de planification collective. Un modèle d'imputation des coûts est à l'étude et sera bientôt soumis au gouvernement par Approvisionnement et Services pour fins de ratification. [Traduction.]

9.152 Nous avions recommandé que le ministère de l'Approvisionnement et des Services se prévale des dispositions de l'entente prévoyant le transfert annuel d'un maximum de 15 % du coût

des ressources en personnel affecté à l'ordinateur central aux environnements client-serveur, ou qu'il renégocie cette partie de l'entente le cas échéant.

9.153 À l'époque, le ministère avait répondu ce qui suit :

> *L'utilisation gouvernementale de l'ordinateur central a continué à augmenter depuis sa prise en charge par le consortium. Lorsque cette utilisation diminuera, la section responsable de la gestion des marchés verra de près aux avantages découlant de la réaffectation.* [Traduction.]

9.154 Comme nous le signalions en 1999, le ministère prend des mesures pour mettre nos recommandations en œuvre. Deux points importants ne sont toujours pas réglés et ont trait à notre recommandation du paragraphe 9.144 concernant les procédures de contrôle du centre de données. Le premier point est que le centre de données est incapable d'obtenir l'assurance selon laquelle ses procédures de sécurité entourant le traitement des opérations répondent aux normes acceptables de l'industrie. Le système de sécurité a été élaboré à l'interne par le gouvernement il y a plus d'une vingtaine d'années. Le deuxième point est que le centre de données n'a pas de plan antisinistre assurant le maintien de services au gouvernement en cas de panne majeure. Le ministère a indiqué que, en raison des coûts, il est peu probable que la situation change dans un proche avenir.

9.155 Il y a lieu de noter que la composition du Consortium qui exploite le Centre des données du gouvernement provincial a changé. Il est maintenant composé de Unisys Canada Inc. et de xwave.

Chapitre 10
Vérifications financières dans les ministères et les organismes de la Couronne

Contenu

Contexte 213
Étendue 214
Vérifications financières des ministères 215
Vérifications financières des organismes de la Couronne 222
Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur 226

Vérifications financières dans les ministères et les organismes de la Couronne

Contexte

10.1 L'Assemblée législative approuve le budget qui établit les plans financiers du gouvernement. Les fonctions confiées à notre bureau exigent que nous vérifiions les résultats réels de ces plans et que nous fassions rapport de nos constatations à l'Assemblée législative.

10.2 Notre travail de vérification englobe des opérations financières dans tous les ministères. Nous vérifions en outre les régimes de retraite et d'autres fonds en fiducie.

10.3 Nous vérifions également les sociétés de la Couronne, les conseils, les commissions et autres organismes énumérés ci-dessous. D'ici la publication du présent rapport, nous aurons émis les états financiers vérifiés de tous les organismes mentionnés pour l'exercice à l'étude.

10.4 Organismes compris dans les comptes publics :

- Algonquin Golf Limited
- Algonquin Properties Limited
- Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick
- Commission des loteries du Nouveau-Brunswick
- Conseil consultatif sur la condition de la femme
- Conseil de la jeunesse du Nouveau-Brunswick
- Conseil de la recherche et de la productivité du Nouveau-Brunswick
- Conseil du Premier ministre sur la condition des personnes handicapées
- Corporation de financement des municipalités du Nouveau-Brunswick
- Gestion provinciale Ltée
- NB Agriexport Inc.
- Société d'aménagement régional
- Société d'aménagement régional – organisme de service spécial
- Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick
- Société de Kings Landing
- Société de voirie du Nouveau-Brunswick

10.5 Autres organismes :

- Le Centre communautaire Sainte-Anne
- Aide juridique du Nouveau-Brunswick
  Fonds d'aide juridique en matière de droit criminel
  Fonds d'aide juridique en matière de droit de la famille
- Fondation des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick

Étendue

10.6 Pour nous former une opinion sur les états financiers de la province, nous effectuons un travail de vérification sur les principaux programmes et activités des ministères. Nous vérifions en outre les principaux postes de recettes et un échantillon de dépenses prélevées parmi tous les ministères. Enfin, nous vérifions les contrôles entourant les systèmes centralisés.

10.7 Nous adoptons une approche similaire en ce qui a trait à notre travail de vérification des régimes de retraite de la province. Nous cherchons ainsi à nous former une opinion sur les états financiers de chaque régime.

10.8 Étant donné que les objectifs de ce genre de travail de vérification sont restreints, il se peut qu'il ne permette pas de repérer les questions qui pourraient être mises au jour au cours d'examens plus exhaustifs ou particuliers. Cependant, il révèle souvent des insuffisances ou des domaines d'intérêt que nous pouvons choisir d'approfondir au cours de notre travail de vérification de plus large portée.

10.9 Nous avons l'habitude de faire rapport de nos constatations aux hauts fonctionnaires des ministères visés et de leur demander de réagir. Si certaines de ces constatations ne sont pas comprises dans le présent rapport, c'est que nous considérons qu'elles ne sont pas suffisamment importantes pour les porter à l'attention de l'Assemblée législative.

10.10 Notre travail dans les organismes de la Couronne sert habituellement à nous permettre de nous former une opinion sur leurs états financiers. Au cours de notre travail, il se peut que nous notions des erreurs dans les documents comptables ou des faiblesses dans les contrôles comptables. Nous portons ces questions à l'attention de l'organisme en formulant des recommandations d'amélioration.

10.11 Le présent chapitre de notre rapport résume les questions ayant trait aux ministères, aux régimes de retraite et aux organismes de la Couronne que nous considérons comme importantes pour les députés de l'Assemblée législative.

10.12 Notre examen des questions traitées dans le présent chapitre de notre rapport est conforme aux normes de vérification généralement reconnues, y compris les contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugé nécessaires dans les circonstances. Les questions dont il

est fait rapport ne devraient pas servir à tirer des conclusions quant à la conformité ou à la non-conformité des questions dont il n'est pas fait rapport.

Vérifications financières des ministères

Résultats de la vérification par sondages des dépenses générales

10.13 Comme nous l'indiquons dans la section sur l'étendue de nos travaux, nous choisissons un échantillon de dépenses parmi les ministères, que nous vérifions par sondages. L'échantillon est prélevé au moyen de techniques d'échantillonnage statistique. Toutefois, dans certains cas, il est plus facile de vérifier les dépenses à l'aide d'autres procédés de vérification. Cette méthode globale nous permet de nous assurer que, dans l'ensemble, les dépenses provinciales consignées dans les états financiers sont correctes à tous égards importants

10.14 Nos vérifications par sondages et nos procédés ne visent pas seulement à relever les erreurs monétaires, qui sont peu nombreuses. Nous vérifions également si la dépense est correctement approuvée, est raisonnable dans les circonstances et est conforme aux lois, aux règlements et aux directives qui autorisent l'opération. Ce sont à ces égards que nous découvrons le plus d'insuffisances. Lorsque nous soupçonnons qu'une insuffisance constitue plus qu'un incident isolé, il nous arrive alors de prévoir des travaux de vérification supplémentaires dans le domaine concerné pour confirmer ou infirmer nos soupçons. Ces travaux supplémentaires peuvent avoir lieu au cours d'un exercice de vérification subséquent.

10.15 Les insuffisances que nous avons notées au cours de notre vérification de 2000 des dépenses sont résumées ci-dessous. Dans les cas où les insuffisances ont trait à des échantillons statistiques, le pourcentage du nombre d'éléments de l'échantillon est fourni.

- La documentation ne justifie pas adéquatement la dépense consignée (4,3 %). Par exemple, aucune entente n'est présente pour justifier le paiement, la documentation justificative ne concorde pas avec le montant payé, ou la pièce justificative est un courriel.

- Des opérations ne sont pas justifiées correctement (5,7 %). Par exemple, le paiement a été approuvé par des signataires non autorisés pour l'opération (le résultat de listes de signataires non à jour).

- Des paiements ont été faits en retard, exposant ainsi le gouvernement provincial au risque de devoir payer de l'intérêt sur les comptes en souffrance (2,6 %).

- Des achats ne concordaient pas avec le contrat ou le prix établi par appel d'offres (2,3 %).

10.16 Un problème que nous avons noté cette année est l'utilisation du courriel à l'appui de certaines opérations. La directive provinciale en vigueur ne permet pas de justifier une dépense au moyen d'un courriel.

10.17 On nous a dit que la directive relative à l'utilisation du courriel comme pièce justificative est à l'étude. Selon le contrôleur, les ministères doivent obtenir les meilleures pièces justificatives possibles dans les circonstances. La tendance vers l'utilisation du courriel dans un contexte de plus en plus électronique nous intéresse. Nous avons l'intention de surveiller la question au cours du prochain exercice. Nous pensons que la pratique actuelle et la politique du gouvernement devraient concorder.

10.18 Nous tenons à souligner que la province dépense au-delà de 4 milliards de dollars chaque année. Les cas dont il est question dans le présent chapitre de notre rapport représentent une infime portion de ces dépenses. Aucune organisation de grande taille ne peut fonctionner parfaitement en tout temps. Des erreurs peuvent survenir. L'immense majorité des opérations traitées par la province sont exactes, authentiques et conformes aux directives et aux mesures législatives établies.

Examen annuel des contrôles internes

Rapprochements bancaires

10.19 Les rapprochements bancaires mensuels sont un contrôle essentiel de la gestion et du contrôle des données financières du gouvernement. Au moment de notre vérification en mars, le dernier rapprochement effectué remontait au mois de décembre. Nous avons toutefois noté qu'un aspect clé des rapprochements bancaires est effectué quotidiennement. En effet, tous les jours, les chèques oblitérés font l'objet d'un rapprochement avec le système des comptes fournisseurs, et un suivi des écarts a lieu immédiatement.

10.20 Nous avons aussi noté que les rapprochements effectués ne sont ni signés, ni datés. De plus, bien que quelqu'un soit chargé de l'examen des rapprochements, il n'y a aucun élément probant de la réalisation de cet examen. Nous avons recommandé qu'un rapprochement bancaire soit effectué chaque mois en temps opportun. Le rapprochement devrait être signé, daté et revu. L'examen devrait être consigné sur le rapprochement pour confirmer sa réalisation.

Système de comptabilité financière du gouvernement provincial

10.21 Depuis quelques années, le Bureau du contrôleur travaille à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un nouveau système de comptabilité financière pour le gouvernement provincial. Il est en train d'adapter le logiciel comptable Oracle Financials. En décembre 1999, ce nouveau système était utilisé pour traiter les paiements des opérations du gouvernement. Étant donné son importance et le fait que nous en dépendons pour notre vérification provinciale, nous avons décidé d'examiner le système. Notre examen a porté principalement sur la sécurité du système. Cependant, nous avons aussi des constatations à

faire relativement à l'examen du système par la section de la vérification interne et à la gestion globale des efforts d'élaboration du système.

Pas de processus officiel pour accorder ou modifier l'accès au système

10.22 Grâce aux discussions que nous avons eues avec les membres de l'équipe d'élaboration, nous avons découvert qu'il n'y a aucun processus officiel pour accorder l'accès aux nouveaux utilisateurs. À notre avis, il est extrêmement important de mettre en place un processus formel. Un tel processus fournit un mécanisme que le Bureau du contrôleur peut utiliser pour s'assurer que l'accès de tous les utilisateurs est valide et autorisé. Il offre également un processus que les ministères peuvent suivre pour demander l'accès.

Recommandation

10.23 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur élabore et consigne par écrit une directive sur l'accès au système Oracle. Cette directive devrait décrire le processus à suivre pour accorder ou modifier l'accès des utilisateurs au système. Nous avons également recommandé que le Bureau du contrôleur informe les ministères du processus qu'ils doivent suivre pour demander l'accès au système.

Quatre utilisateurs du système Oracle avaient des fonctions incompatibles

10.24 Dans le cadre de notre examen du système Oracle, nous avons comparé les utilisateurs ayant un « accès de saisie » au système aux utilisateurs ayant une « responsabilité d'autorisation ». (Ce sont deux fonctions incompatibles, puisque la première permet à l'utilisateur d'entrer des opérations, et la deuxième permet à l'utilisateur de présenter ou d'autoriser le paiement relatif à l'opération.) Nous avons trouvé quatre utilisateurs qui avaient la capacité d'effectuer à la fois des opérations d'accès et d'autorisation. La séparation de ces deux fonctions est un important contrôle interne, puisqu'il empêche une personne d'avoir un contrôle total sur un paiement. Une bonne pratique comptable exige que les opérations soient commencées et approuvées par des personnes différentes. La discussion avec le Bureau du contrôleur a révélé qu'un membre du personnel s'assure effectivement, avant l'ajout d'un nouvel utilisateur, qu'il n'y a pas de responsabilités contradictoires. Cependant, cette vérification prend du temps, et les erreurs sont donc possibles. Le Bureau du contrôleur était censé apporter des changements pour éliminer de tels droits d'accès incompatibles.

Recommandation

10.25 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur continue de s'assurer, avant d'approuver les responsabilités d'un utilisateur d'Oracle, qu'il n'y aucun conflit. Il y aurait lieu toutefois de modifier la méthode de vérification afin qu'il soit plus facile de cerner les incompatibilités potentielles. De plus, le Bureau du contrôleur doit s'assurer que les droits des quatre utilisateurs que nous avons repérés soient modifiés pour éliminer les incompatibilités.

Utilisateurs multiples ayant des droits d'administrateur de système

10.26 Durant notre examen du système, nous avons remarqué qu'au moins quatre membres de l'équipe d'élaboration avaient des droits d'administrateur de système, droits qui confèrent à l'utilisateur un accès

complet au système. Selon les membres de l'équipe, le fait de pouvoir effectuer certaines des fonctions d'administration de système constitue en quelque sorte une relève à la fonction d'administration de système. Bien qu'une relève soit une bonne chose pour ce poste essentiel, nous nous demandons si plus de deux personnes devraient avoir des droits d'administrateur de système. L'augmentation du nombre d'utilisateurs ayant des droits d'administrateur de système accroît le risque d'erreur et d'accès non autorisé au système si le mot de passe devient connu.

Recommandation

10.27 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur revoie la nécessité d'avoir de multiples utilisateurs (plus de deux) qui ont des droits d'administrateur de système.

Aucune documentation des fonctions de système uniques

10.28 Le Bureau du contrôleur a apporté de nombreuses modifications à l'application Oracle Financials originale. La documentation de telles adaptations et de leur impact sur l'application va nécessairement de pair avec cette activité, car l'application n'est plus ce qu'elle était au départ, et certaines composantes de l'application sont maintenant uniques à l'organisation. Si le personnel clé ne peut plus travailler sur le projet, cette documentation contribuera à protéger l'organisation contre les retards et les erreurs inutiles. En consultant cette documentation, le nouveau personnel devrait pouvoir rapidement connaître les caractéristiques uniques de l'application.

10.29 Grâce à nos discussions, nous avons appris que le Bureau du contrôleur a documenté bon nombre des adaptations qu'il a apportées à l'application, mais il faut en faire plus, en particulier dans le domaine de l'administration de la base de données.

Recommandation

10.30 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur revoie la documentation de l'application Oracle pour s'assurer que toutes les caractéristiques uniques à son installation sont suffisamment documentées, ce qui est nécessaire en cas de roulement de personnel, y compris les fonctions uniques de l'administrateur de la base de données, de l'administrateur du système et de tout autre personnel clé.

Absence d'approbation écrite par la section de la vérification interne

10.31 La section de la vérification interne du Bureau du contrôleur examine tous les systèmes financiers clés mis en œuvre par le gouvernement pour s'assurer que ces systèmes sont dotés des contrôles internes adéquats. Avant la mise en production d'un système, le Bureau du contrôleur fournit son approbation écrite en se fondant sur les résultats de l'examen effectué par la section de la vérification interne.

10.32 On nous a dit que, dans le cas du système Oracle, la section de la vérification interne n'a pas effectué de tel examen officiel ni fourni son approbation écrite. Il y a au Bureau du contrôleur de nombreuses personnes travaillant sur le projet qui ont des connaissances en comptabilité financière. Ces personnes savent très bien que tout système doit avoir des contrôles internes solides. De plus, la gestionnaire de la

vérification des systèmes d'information assistait aux réunions régulières du projet et pouvait à cette occasion fournir son apport sur les questions et les problèmes qui surviennent. On nous a dit que, en raison des considérations susmentionnées, la section de la vérification interne n'a pas effectué d'examen officiel ni fourni son approbation écrite.

10.33 En l'absence d'un examen officiel par la section de la vérification interne, nous sommes d'avis que la personne ou le groupe chargé de l'essai du système devrait, par son approbation écrite, confirmer que les contrôles sont en place et fonctionnent correctement. Nous n'avons trouvé aucun élément probant de l'approbation par écrit du système. À notre avis, parce que la section de la vérification interne n'effectue par d'examen officiel du système, cela ne veut pas dire que le Bureau du contrôleur est dégagé de la responsabilité de s'assurer qu'une approbation écrite en bonne et due forme appuie la décision de mettre le système en œuvre. Cette approbation doit être accompagnée d'une preuve écrite montrant que le système a fait l'objet d'essais suffisants. Il y a aurait lieu de faire en sorte qu'une telle documentation soit rédigée pour toute mise à niveau importante future.

Recommandation

10.34 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur approuve par écrit en bonne et due forme les décisions relatives à la mise en œuvre du système. Cette approbation devrait être accompagnée d'une preuve écrite montrant que le système est doté des contrôles internes adéquats et que ces contrôles sont efficaces.

Méthode d'élaboration du système et gestion du projet

10.35 Le système financier Oracle devait être mis en œuvre avant 2000, puisque le système qu'il remplaçait n'aurait pu effectuer certaines fonctions clés à la date butoir. Des composantes essentielles étaient effectivement en œuvre à cette date. Donc, le Bureau du contrôleur a réussi à atteindre l'un de ses principaux objectifs, à savoir assurer la mise en place des composantes clés du système avant 2000.

10.36 Au cours de notre examen, nous avons constaté que des documents importants qui accompagnent normalement les projets d'élaboration de système n'avaient pas été préparés. Ainsi, des documents sur des éléments tels qu'un plan détaillé du projet, un budget détaillé et un suivi détaillé des coûts du projet n'existent pas. Bien que le Bureau du contrôleur ait réussi à atteindre son principal objectif, nous nous demandons si sa réussite aurait été encore plus grande s'il avait suivi certains aspects des méthodes d'élaboration de système et des pratiques de gestion de projet habituels.

10.37 À notre avis, il serait utile pour le Bureau du contrôleur de préparer un plan du projet pour les améliorations du système qui n'ont pas encore été mises en œuvre. Un tel plan aiderait à déterminer l'ampleur et la durée prévue du projet. Il permettrait également aux ministères de connaître l'orientation future du système d'information financière du gouvernement provincial.

10.38 Nous croyons également qu'il serait utile pour le Bureau du contrôleur de préparer un budget des coûts futurs prévus pour le système. Bien que l'établissement d'un tel budget puisse être difficile, il fournira de l'information précieuse pour la prise de décisions. De plus, il servira à permettre la mesure du rendement et à renforcer la reddition de comptes.

10.39 Nous aimerions aussi que le Bureau du contrôleur suive les coûts du projet de manière détaillée. Ces coûts doivent comprendre non seulement les salaires de l'équipe d'élaboration, mais aussi une estimation du coût du personnel du Bureau du contrôleur et du ministère de l'Approvisionnement et des Services ayant travaillé à l'élaboration du projet, ce qui permettrait au gouvernement d'avoir une idée du coût réel du projet.

Recommandation

10.40 Nous avons recommandé que le Bureau du contrôleur mette en œuvre certains aspects clés des méthodes d'élaboration de système et des pratiques de gestion de projet habituels. En particulier, nous aimerions voir un plan et un budget visant la poursuite du projet. Nous avons également recommandé que le Bureau du contrôleur suive les coûts du projet et qu'il compare ces coûts au budget. L'information sera utile pour gérer le travail futur.

Ministère de l'Éducation

Rapprochement des comptes

10.41 Nous avons consacré une bonne partie de notre temps cette année à la vérification de certains comptes provisoires et comptes d'attente. Notre vérification a montré que les soldes d'ouverture et de clôture d'un compte important étaient incorrects. Nous croyons que l'erreur aurait pu être évitée si le ministère avait en place des procédures plus efficaces pour le rapprochement des comptes en fin d'exercice. Nous avons recommandé au ministère d'améliorer ses procédures de rapprochement en fin d'exercice.

Transfert de fonds à TéléÉducation

10.42 TéléÉducation est une direction du ministère. Elle reçoit pour accomplir son travail innovateur des fonds de différentes organisations gouvernementales, y compris le gouvernement fédéral, les collèges communautaires et la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes (CESPM).

10.43 Nous avons deux préoccupations au sujet de la somme de 350 000 $ transférée de la CESPM à TéléÉducation. La première est qu'il ne semble y avoir aucune entente écrite entre la CESPM et TéléÉducation pour préciser les montants à verser. À notre avis, il devrait y avoir une telle entente, ce que nous avons recommandé au ministère.

10.44 Deuxièmement, le ministère considère les fonds que TéléÉducation reçoit de la CESPM comme une réduction des dépenses, et non des recettes. Or, à notre avis, il ne fait aucun doute que les fonds reçus de la CESPM sont des recettes. Leur comptabilisation à titre de

réduction des dépenses masque la taille réelle de l'élément TéléÉducation. Nous avons recommandé que le ministère revoie ses procédures comptables et budgétaires visant TéléÉducation de sorte que les utilisateurs de l'information financière puissent avoir un portrait clair des plans et des résultats financiers.

Ministère des Municipalités et de l'Habitation

Subvention non autorisée

10.45 La *Loi sur l'urbanisme* précise que le ministre peut conclure un accord avec une commission d'aménagement pour le partage de ses dépenses. Nous avons examiné une subvention de 95 000 $ versée à une commission d'aménagement, mais nous n'avons pu trouver aucune entente autorisant la subvention. D'après ce que nous comprenons, des subventions sont versées à des commissions d'urbanisme depuis 1995. Nous concluons que la subvention a été accordée sans l'autorisation nécessaire d'une manière qui n'est pas conforme à la loi.

Réponse du ministère

10.46 *Des ententes définies comme des contrats en bonne et due forme ne sont pas conclues entre les commissions de district d'aménagement et le ministère. À notre avis par contre, il existe des ententes définies comme des arrangements visant un plan d'action entre les commissions individuelles et le ministère. Une telle situation prévaut depuis 1995, ce que montre la publication d'un document intitulé A Proposal for Improving Service Delivery, les discussions et les négociations qui ont lieu entre les parties et le processus annuel d'approbation budgétaire, qui inscrit la subvention à titre de contribution au financement des commissions individuelles. Pour éliminer tout doute entourant l'interprétation des ententes, le ministère verra à obtenir des contrats signés de chaque commission. Cependant, nous ne croyons pas que le ministère ait dépensé des fonds « sans autorisation ».* [Traduction.]

Financement en situation d'urgence

10.47 Selon un règlement de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les municipalités peuvent obtenir de l'aide du gouvernement lorsqu'un état d'urgence est proclamé. Nous avons constaté que des municipalités ont reçu de l'aide suivant ce qu'on a appelé l'onde de tempête de janvier 2000, alors qu'aucun état d'urgence n'avait été proclamé. Le ministère a accumulé une dépense de 2,4 millions de dollars.

Réponse du ministère

10.48 *Le ministère a agi en vertu de l'autorité conférée par l'article 9.1 de la Loi sur l'administration financière, qui accorde au ministre le pouvoir de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral conformément à tout programme d'assistance financière du gouvernement du Canada. Des copies de la correspondance échangée entre la ministre des Municipalités et de l'Habitation et le ministre responsable de Protection civile Canada concernant l'aide accordée à la suite de l'onde de tempête de janvier 2000 en vertu du programme fédéral intitulé Accords d'aide financière en cas de catastrophe sont en dossier. Les modalités visant le versement de l'aide financière étaient conformes au manuel d'aide financière en cas de catastrophe. À notre avis, le ministère n'a pas effectué une dépense « sans autorisation ».*

10.49 *Nous reconnaissons qu'il semble y avoir une incompatibilité entre le Règlement 83-71 de la Loi sur les mesures d'urgence et la participation directe du personnel de l'Organisation des mesures d'urgence dans le versement de l'aide financière. Le ministère de la Sécurité publique a fait savoir qu'il réviserait le règlement et les modalités en vue de prendre toute mesure nécessaire.* [Traduction.]

Ministère du Développement des ressources humaines et de l'Habitation

10.50 Au 31 mars 2000, le ministère du Développement des ressources humaines et de l'Habitation (DRHH) avait dans ses comptes clients environ 27,5 millions de dollars à la suite de paiements en trop sous forme d'aide versée à des clients. Dans un rapport remis au ministère durant l'exercice, le contrôleur a recommandé au ministère d'envisager de nouveau de participer à un projet visant le recours à la procédure de compensation de Revenu Canada pour aider au recouvrement des paiements versés en trop.

10.51 Alors que le gouvernement provincial avait choisi à l'époque de ne pas participer à l'initiative, nous croyons comprendre que d'autres provinces ont recouvré des sommes considérables grâce à leur participation. Le personnel de DRHH a déclaré à notre bureau qu'il continue d'appuyer cette initiative de recouvrement. Nous avons recommandé que le gouvernement provincial conclue une entente avec Revenu Canada pour l'aider à recouvrer les paiements versés en trop.

Vérifications financières des organismes de la Couronne

Société de voirie du Nouveau-Brunswick

10.52 Le 22 janvier 1998, le gouvernement provincial, par l'entremise de la Société de voirie du Nouveau-Brunswick, a conclu des ententes avec un consortium du secteur privé formé de Maritime Road Development Corporation (MRDC) et d'une entreprise à but non lucratif, New Brunswick (F-M) Project Company Inc. (Project Co.), en vue de l'aménagement, de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et du financement d'une route à péage entre Longs Creek et Moncton.

10.53 Le 1er mars 2000, l'entente relative à la route entre Fredericton et Moncton a été modifiée pour abolir la perception des péages sur la route. La dette sous-jacente basée sur le péage sera remboursée au moyen de paiements en rapport avec le débit de circulation. Il s'agit de paiements mensuels fondés sur l'utilisation de la route qui sont versés à Project Co. par le gouvernement provincial par l'entremise de la Société de voirie. En vertu des ententes modifiées, le gouvernement continue à être responsable du versement de paiements semestriels, par l'entremise de la Société de voirie, afin d'assurer le service de la dette basée sur le bail émise par Project Co.

Répercussions directes sur les coûts

10.54 La Société de voirie a engagé certains coûts directs en rapport avec l'abolition du péage sur la route entre Fredericton et Moncton, comme le montrent les modifications aux ententes du 1er mars 2000.

Droit versé à Maritime Road Development Corporation	30 000 000 $
Remboursement des coûts engagés par Maritime Road Development Corporation	400 000 $
Droit versé aux prêteurs de la dette basée sur le péage	1 015 000 $
Frais juridiques de la New Brunswick (F-M) Project Company Inc.	58 469 $
Frais juridiques et autres frais de la Société de voirie du Nouveau-Brunswick	501 331 $

10.55 Selon les états financiers du 31 mars 2000 de la Société de voirie, les coûts directs totaux liés à l'élimination des péages étaient de 31 974 800 $.

10.56 Les coûts directs supplémentaires qui seront engagés durant l'exercice 2000-2001 ont trait à l'enlèvement des postes de péage et à la remise en état de leur emplacement. D'après ce que nous comprenons, ces coûts seront assumés par Project Co. et remboursés par le gouvernement provincial selon un échéancier de paiements sur le bail.

Autres répercussions sur les coûts

10.57 La décision d'abolir le péage sur la route a réduit le coût d'immobilisation global du projet. En effet, l'abolition du péage signifiait l'annulation de la construction des postes de péage et des coûts connexes reliés au fonctionnement, au maintien et à la gestion du système. Un communiqué de presse du gouvernement du Nouveau-Brunswick daté du 1er mars 2000 précise que les économies découlant de l'abolition du péage seront de l'ordre de 34,5 millions de dollars.

10.58 En revanche, nous n'en arrivons pas nécessairement à la conclusion que la décision d'abolir le péage donne lieu à un apport positif net pour la province. Il avait été estimé qu'environ 20 % des recettes tirées des péages proviendraient de la circulation venant de l'extérieur de la province. En conséquence, comme les projections des recettes tirées des péages au cours du bail de 30 ans s'élevaient à 615 millions de dollars, nous estimons que l'élimination du péage a entraîné le renoncement à des recettes de 123 millions tirées des péages de la circulation de l'extérieur de la province. En vertu de l'entente originale, ces recettes devaient contribuer à supporter le coût par la province du service de la dette basée sur le péage.

Répercussions comptables

10.59 La décision d'abolir le péage sur la route entre Fredericton et Moncton a grandement modifié la façon de comptabiliser la route.

10.60 Au départ, plus de 10 % des recettes devaient provenir des péages, de sorte que le gouvernement provincial avait comptabilisé l'arrangement comme un contrat de location-exploitation, conformément aux lignes directrices comptables de l'Institut des Comptables Agréés du Canada. Cela signifiait que le coût de la route allait être étalé sur la période de versement des paiements de location.

10.61 Une fois la source de recettes tirées des péages éliminée, l'arrangement ne pouvait plus être qualifié de contrat de location-exploitation, mais devait plutôt être inscrit comme un contrat de location-acquisition. Le gouvernement provincial a alors, en fin de compte, acheté un bien, soit la route entre Fredericton et Moncton. En conséquence, il devait constater le coût de la route, de l'ordre de 872 millions de dollars, au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2000. Cette façon de procéder est conforme aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA.

Société de Kings Landing

Approbation du budget annuel

10.62 Suivant la réalisation de notre vérification, nous avons soulevé un problème concernant l'approbation du budget annuel. Le procès-verbal des réunions du conseil d'administration devrait faire un renvoi direct à l'approbation du budget annuel, et une copie du budget approuvé devrait y être jointe. Nous avons constaté que l'approbation du budget dans les procès-verbaux des réunions du conseil était vague. La société a répondu que le budget de 2000-2001 sera joint au procès-verbal une fois qu'il sera approuvé.

Expiration des mandats des membres du conseil

10.63 Nous avons noté que les mandats approuvés des membres du conseil d'administration avaient expiré, et pourtant, le conseil a continué à tenir des réunions. Rien dans la *Loi sur Société de Kings Landing* ne le permet. La société a pris note de nos commentaires, mais elle n'a fait part de la prise d'aucune mesure particulière.

Conseil consultatif sur la condition de la femme

Reddition de comptes relative aux débours

10.64 Vers les débuts de l'exercice 2000-2001, le conseil a dépensé des fonds pour des activités qui ont eu lieu à différents endroits de la province. La dépense a été inscrite à l'exercice 1999-2000. La reddition de comptes de ces débours nous préoccupe. Rien ne prouve que le conseil a approuvé les sommes versées, et la seule pièce justificative des paiements, versés par le ministère des Finances au nom du conseil, est une lettre du conseil.

10.65 Nous avons recommandé qu'aucune somme ne soit versée à d'autres groupes ou organisations à moins que le conseil ne les approuve. Nous avons également recommandé que des pièces justificatives soient conservées à l'appui de tous les paiements.

10.66 Le conseil a répondu que plusieurs projets avaient été proposés après la dernière réunion du conseil de l'exercice. Les chèques ont été émis après la fermeture des livres de l'exercice 1999-2000. Tous les

projets ont été approuvés par la suite, à la réunion suivante des membres du conseil.

Algonquin Properties Limited

10.67 À la suite de notre vérification d'Algonquin Properties Limited, nous avons envoyé des commentaires très positifs au contrôleur de l'hôtel Algonquin. Nous avons le plaisir de signaler que les documents comptables établis et tenus par le contrôleur et son personnel continuent à s'améliorer chaque année. La quantité et la qualité des documents mis à notre disposition se sont considérablement accrues, de sorte que le travail que nous devons réaliser pour effectuer la vérification est beaucoup moindre.

Gestion provinciale Ltée

État des documents comptables

10.68 En 1999, nous avons envoyé une lettre de recommandations à Gestion provinciale Ltée. Dans la lettre, nous expliquions que, au cours des dernières années, notre personnel avait dû consacrer un temps considérable à la préparation des états financiers provisoires de l'entreprise. Nous avions recommandé que Gestion provinciale Ltée tienne des documents financiers complets et que des états financiers provisoires soient préparés en vue de notre vérification.

10.69 Cette année, nous avons indiqué à Gestion provinciale Ltée que la situation s'était améliorée par rapport à l'année précédente. En revanche, nous avons encore constaté de nombreuses irrégularités comptables durant notre vérification. Gestion provinciale Ltée a la responsabilité de tenir une comptabilité appropriée et opportune. Notre bureau a la tâche d'effectuer une vérification, qui ne peut être entreprise de manière efficiente que si le travail comptable est complet.

10.70 Nous avons recommandé que les irrégularités soient réglées.

10.71 Gestion provinciale Ltée a répondu que tous les éléments mentionés dans la lettre peuvent ou seront traités de manière satisfaisante.

Fondation des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick

10.72 La toute première vérification de la fondation a eu lieu après la clôture de l'exercice 1998-1999. Nous avions adressé plusieurs recommandations à la fondation.

Comptabilité des opérations de la fondation

10.73 Durant l'exercice visé par la vérification, la fondation se servait du fonds de la fondation comme d'un compte de fonctionnement pour ses opérations. Or, l'examen de la *Loi sur la Fondation des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick* et des directives relatives à la fondation a permis de déterminer que l'objet du fonds est d'assurer un contrôle sur la subvention annuelle maximale accordée à la fondation par le gouvernement provincial. Les seules opérations inscrites au fonds de la fondation doivent être les demandes valides de fonds de contrepartie par la fondation et une reconstitution annuelle du fonds par le gouvernement provincial.

10.74 Nous avons recommandé qu'un compte de fonctionnement distinct soit établi pour la fondation. La présidente de la fondation a répondu qu'un compte bancaire et un fond de fonctionnement distincts seront établis pour les besoins de la fondation.

Reçus pour dons

10.75 Nous avons constaté que des reçus n'avaient pas été délivrés pour les dons faits à la fondation en 1998-1999. Nous avons recommandé que, suivant chaque don, un reçu soit émis comportant le montant du don ainsi que la date et le nom du donateur. La fondation a répondu qu'elle a maintenant conçu un reçu officiel et mis en place des procédés comptables pour l'inscription des dons.

Définition d'un don à la fondation

10.76 La définition d'un don admissible à un paiement de contrepartie par le gouvernement a fait l'objet de beaucoup de discussion. Normalement, seuls les fonds qui sont directement reçus de sources privées extérieures au service des bibliothèques sont admissibles à un paiement de contrepartie par le gouvernement provincial. En réponse à notre préoccupation, la fondation a élaboré des critères pour définir quelles sommes reçues peuvent être considérées comme des dons. Nous avons examiné ces critères et proposé des améliorations, que la fondation a acceptées.

Conseil de la recherche et de la productivité

10.77 L'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) exige maintenant que le coût des avantages futurs des employés, tels que les indemnités de retraite, soit constaté au cours de la période durant laquelle l'employé livre le service à l'employeur. Nous croyons comprendre que le Conseil de la recherche et de la productivité (CRP) a l'habitude d'inscrire le coût des indemnités de retraite forfaitaires à titre de dépense durant l'exercice au cours duquel la somme est versée.

10.78 Toutes les organisations dont l'exercice a commencé après le 1er janvier 2000 sont censées adopter la modification de l'ICCA. Nous recommandons donc que le CRP élabore des méthodes appropriées pour calculer et comptabiliser le coût des indemnités de retraite et autres avantages futurs des employés pour l'exercice se terminant le 31 mars 2001. Le conseil a déclaré qu'il allait prendre les mesures nécessaires sur la question au cours des prochains mois.

Pertes par suite de fraude, de faute ou d'erreur

10.79 Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que nous fassions rapport à l'Assemblée législative de tous les cas de pertes ou d'insuffisances importantes par suite de fraude, de faute ou d'erreur d'une personne.

10.80 Au cours de notre travail de vérification, nous avons découvert les pertes importantes qui suivent. Notre travail ne vise pas à repérer tous les cas possibles de pertes; il ne serait donc pas indiqué de conclure que toutes les pertes ont été repérées.

Ministère de l'Éducation

• Matériel et fournitures manquants	13 733 $

Ministère de la Santé et des Services communautaires

• Demandes de paiement de service inadmissibles et vol d'argent	2 946 $

Ministère du Développement des ressources humaines

• Chèques encaissés par des personnes non admissibles à recevoir des fonds	50 277 $

Ministère de la Justice

• Déficit de caisse et montants versés par erreur	1 323 $

Ministère du Travail

• Rentrées de fonds non déposées	33 549 $
• Déficit de caisse non expliqué	5 738 $

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

• Perte d'équipement	9 151 $

10.81 Ne sont pas compris dans les pertes signalées par notre bureau les incidents d'introduction par effraction, les incendies et le vandalisme.

10.82 Le gouvernement provincial fait rapport dans le volume 2 des Comptes publics du montant des pertes au chapitre des biens corporels publics (autres que celles attribuables à des pénuries de stock).

10.83 En 2000, le gouvernement provincial a signalé des pertes de 219 158 $ au chapitre des biens corporels publics, comparativement à 167 786 $ en 1999.

Chapitre 11
Organismes de la Couronne vérifiés par d'autres

Contenu

Contexte 231
Étendue 231
Retard dans la présentation des états financiers et des lettres de recommandations 231
Société d'énergie du Nouveau-Brunswick 232
Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick 233
Corporations hospitalières 233

Organismes de la Couronne vérifiés par d'autres

Contexte

11.1 Nous n'effectuons pas la vérification des états financiers de chaque société, conseil, commission et autre organisme de la Couronne compris dans l'entité comptable provinciale. Voici une liste des organismes vérifiés par d'autres vérificateurs.

11.2 Organismes compris dans les comptes publics :

- Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick
- Commission des entreprises de service public
- Forest Protection Limited
- Jardin horticole Kingsbrae Inc.
- Musée du Nouveau-Brunswick
- Services Nouveau-Brunswick
- Société d'énergie du Nouveau-Brunswick
- Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick
- Société des alcools du Nouveau-Brunswick
- Strait Crossing Finance Inc.
- Les huit corporations hospitalières régionales

11.3 Autres organismes :

- Société des loteries de l'Atlantique Inc.

Étendue

11.4 Nous examinons les états financiers et autres documents au fur et à mesure que nous les recevons. De plus, nous rendons périodiquement visite aux vérificateurs pour examiner leurs documents de travail, et ce afin de déterminer si nous pouvons continuer à nous appuyer sur leur travail pour effectuer notre vérification des états financiers de la province.

Retard dans la présentation des états financiers et des lettres de recommandations

11.5 La *Loi sur le vérificateur général* exige que les vérificateurs des organismes énumérés ci-dessus remettent au vérificateur général, dès la vérification achevée, une copie de tout rapport ou de toute recommandation découlant de la vérification, ainsi qu'une copie des états financiers vérifiés de l'organisme. La plupart de ces organismes terminent leur exercice le 31 mars, comme le gouvernement provincial.

11.6 Bien que la présentation immédiate des états financiers et des observations et recommandations des vérificateurs au Bureau du vérificateur général à la suite de la vérification soit prescrite par la loi, dans les faits, cette exigence n'est pas toujours respectée.

11.7 Souvent, la documentation n'est envoyée qu'après des demandes répétées de notre bureau. Dans certains cas, l'information est fournie bien après la publication des états financiers de la province ou la rédaction de notre rapport annuel.

11.8 Un organisme envoie au Bureau du vérificateur général une copie conforme des lettres de recommandations qui sont émises, de sorte que la lettre est mise à la disposition de notre bureau le plus rapidement possible. D'autres pourraient adopter une telle façon de procéder. L'envoi d'une copie conforme pourrait éliminer nombreux des retards que nous connaissons actuellement.

11.9 Au 1er octobre 2000, notre bureau avait reçu seulement 15 des 19 ensembles d'états financiers.

Société d'énergie du Nouveau-Brunswick

11.10 Durant l'exercice, nous avons examiné les documents de travail des vérificateurs de la Société d'énergie du Nouveau-Brunswick. Nous sommes satisfaits du travail effectué par les vérificateurs de la société pour l'exercice terminé le 31 mars 2000.

11.11 À l'issue de leur vérification, les vérificateurs ont émis une lettre de recommandations à la société. Leur lettre traite d'un certain nombre de préoccupations découlant de la vérification annuelle. Certaines des observations ont trait à des questions soulevées l'année précédente, d'autres à des questions soulevées pour la première fois en 2000.

11.12 L'une des questions reprises de la lettre de recommandations de l'exercice précédent est la recommandation selon laquelle la direction devrait examiner certains éléments de passif. Ces éléments de passif ont trait aux coûts de l'élimination du combustible nucléaire irradié et du déclassement de la centrale de Point Lepreau. En effet, les coûts étaient accumulés sur la durée de vie restante de la centrale en supposant qu'elle allait demeurer en service jusqu'en 2014. Or, cette hypothèse a changé, et la date est maintenant 2008.

11.13 La direction avait fait savoir l'année dernière que les études sur les deux points en question seraient mises à jour en 1999, ce qui n'a pas été fait comme prévu. Toutefois, la société a répondu à ses vérificateurs que les études sont en voie de mise à jour et que les résultats seront prêts à temps pour les états financiers du 31 mars 2001.

Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick

11.14 À l'issue de leur vérification, les vérificateurs ont émis une longue lettre de recommandations à la commission. Les observations des vérificateurs portent surtout sur les systèmes d'information. D'autres aspects mentionnés dans la lettre ont trait aux contrôles internes et au rôle de la vérification interne. La direction de la commission est d'accord avec les recommandations et a déclaré que des mesures avaient été prises ou seront prises pour donner suite aux problèmes cernés.

Corporations hospitalières

11.15 Les vérificateurs de cinq des huit corporations hospitalières ont émis une lettre de recommandations à la suite de leur vérification des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2000. En général, les vérificateurs continuent à signaler que les corporations hospitalières collaborent pleinement à la mise en œuvre des changements recommandés. Dans une des lettres, les vérificateurs constatent que toutes les questions soulevées l'année précédente, y compris un retard important dans la facturation des comptes débiteurs, ont été rectifiées.

11.16 À la suite des vérifications, les corporations hospitalières ont reçu un certain nombre de recommandations pour améliorer les contrôles internes. Une lettre de recommandation mentionnait notamment à une corporation que des listes détaillées des immobilisations n'étaient pas tenues, ce qui soulève des préoccupations au sujet de la protection de ces biens.

Chapitre 12
Rapport spécial pour le Comité des corporations de la Couronne NB Agriexport Inc.

Contenu

Contexte 237
Étendue 237
Résumé des résultats 238
Reddition de comptes 238
Activités approuvées 240
Conformité 241
Gouverne 242
Dépenses 245
Recettes 248

Rapport spécial pour le Comité des corporations de la Couronne NB Agriexport Inc.

Contexte

12.1 NB Agriexport Inc. est une corporation de la Couronne établie en 1996 en vertu de la *Loi sur les corporations commerciales* du Nouveau-Brunswick. Il s'agit d'une entreprise de promotion du développement commercial agricole, soutenue par les ressources du gouvernement provincial. L'entreprise facilite l'accès des exportateurs aux marchés internationaux et les aide à gérer les risques de la commercialisation internationale.

12.2 Les responsables de NB Agriexport Inc. ont comparu devant le Comité des corporations de la Couronne le 22 septembre 1999. C'est la première fois que la corporation était invitée à rencontrer les membres du comité.

12.3 À la suite des audiences, le Comité permanent des corporations de la Couronne a remis son rapport à l'Assemblée législative. Le comité a formulé les observations générales suivantes :

> *NB Agriexport est une compagnie un peu virtuelle, du fait que ses activités sont liées de très près à celles du ministère de l'Agriculture. Le comité se demande si les états financiers de la corporation ne seraient pas inexacts, car il semble que des dépenses de cette corporation soient en fait prises en charge par le ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural.*

12.4 Le comité a recommandé que le vérificateur général procède à un examen exhaustif des activités et de la reddition de comptes de NB Agriexport Inc.

Étendue

12.5 Le libellé de la recommandation présentée par le Comité des corporations de la Couronne a déterminé l'étendue de notre vérification. Une fois la demande de vérification acceptée, la première priorité a consisté à traduire cette demande en termes utilisables dans le cadre d'une vérification visant à pleinement répondre aux préoccupations du comité.

12.6 Nous avons d'abord établi des points de référence sous la forme de six critères de vérification. Les critères de vérification sont perçus comme des normes de rendement et de contrôle raisonnables et réalisables pouvant servir à évaluer la suffisance des systèmes et des méthodes. Les critères ont fait l'objet de discussions avec le personnel du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural avant le début du travail de vérification sur place.

12.7 La vérification a consisté notamment dans des entrevues et des rencontres avec le personnel concerné au ministère, ainsi que dans un examen de la documentation relative à l'établissement et au fonctionnement de la corporation.

Résumé des résultats

12.8 La corporation devrait préparer et publier un rapport annuel conforme aux exigences de la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels.

12.9 Nous avons conclu que toutes les activités auxquelles la corporation a participé sont compatibles avec le mandat et les objectifs stratégiques de la corporation.

12.10 Aucune mise à jour officielle du plan d'activités n'a été soumise à l'approbation du Conseil de gestion depuis l'approbation du plan initial en 1996.

12.11 La corporation devrait prendre les mesures appropriées pour s'assurer qu'il n'existe aucune confusion entre le rôle de la direction et le rôle du conseil d'administration, ce qui pourrait être accompli en remplaçant les employés du ministère qui siègent actuellement au conseil par des personnes de l'extérieur.

12.12 Le conseil devrait s'assurer que la direction prépare et communique de l'information sur le rendement, y compris des indicateurs du rendement et une évaluation de la réalisation des indicateurs.

12.13 Il faudrait inscrire les frais d'intérêt sur les avances reçues du gouvernement provincial conformément aux modalités du plan d'activités de 1996 ou, s'il y a lieu, modifier le plan d'activités pour l'adapter aux pratiques en vigueur.

Reddition de comptes

12.14 Notre premier critère d'évaluation était le suivant :

> *Un mécanisme devrait être en place pour faire en sorte que la corporation rende compte de toutes ses activités à l'Assemblée législative.*

Qu'est-ce que la reddition de comptes?

12.15 Il y a de nombreuses définitions de la reddition de comptes, et elles sont toutes valables. Une définition générale de la reddition de comptes est l'obligation de rendre compte d'une responsabilité conférée.

12.16 De son point de vue, l'Assemblée législative a besoin des informations redditionnelles suivantes :

- une explication claire des activités de l'organisation,
- une indication des résultats escomptés,
- une indication de la façon dont la réussite sera mesurée,
- des rétroactions sur le rendement montrant le degré de réalisation des attentes.

12.17 Des éléments probants devraient être mis à la disposition de l'Assemblée législative chaque année pour lui permettre d'évaluer régulièrement le rendement de l'entité.

Agriexport rend-elle compte de ses activités?

12.18 Selon la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels, le rapport vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général.

12.19 La directive gouvernementale sur les rapports annuels recommande le contenu suivant :

- un énoncé clair des objectifs généraux et spécifiques,
- des indicateurs du rendement,
- la mesure dans laquelle le programme est pertinent,
- la mesure dans laquelle la corporation réalise ses plans,
- l'accueil réservé au programme par les groupes cibles,
- de l'information financière relative aux réalisations et au budget et une explication des écarts.

12.20 La corporation n'a préparé aucun rapport annuel depuis sa création, de sorte qu'elle ne respecte pas la directive du gouvernement provincial.

12.21 Le rapport annuel de 1999 du ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement rural mentionne NB Agriexport Inc., mais l'information présentée dans le rapport ne répond pas aux exigences en matière de rapports annuels en ce qui concerne la corporation. Aucune information redditionnelle n'est fournie au sujet de la corporation.

12.22 À l'heure actuelle, les seules informations dont disposent les législateurs sont les états financiers annuels vérifiés de la corporation. Dans ces états financiers, il n'est fait aucune mention des objectifs ni des attentes, et la mesure dans laquelle la corporation a atteint ces objectifs n'est pas décrite. Les états financiers ne fournissent aucune information

budgétaire qui permettrait de comparer les activités prévues avec les résultats réels.

12.23 Un aspect important du processus redditionnel en vigueur est la comparution annuelle devant le Comité des corporations de la Couronne. À titre d'organisme de la Couronne du gouvernement provincial, NB Agriexport Inc. peut être convoquée devant le comité, ce qui, dans son cas, n'a pas eu lieu après l'exercice 1996-1997, ni après l'exercice 1997-1998. Les membres de NB Agriexport Inc. ont toutefois rencontré les membres du comité à leur demande après l'exercice 1998-1999.

12.24 Les comparutions devant le Comité des corporations de la Couronne prennent la forme de questions et de réponses, mais aucune directive officielle n'oblige la corporation à faire part des résultats obtenus par rapport à son plan. La distribution d'un rapport annuel au préalable peut améliorer sensiblement l'efficacité de ces rencontres. Grâce à un rapport annuel bien préparé, les questions du comité permettraient de mieux évaluer et remettre en question les activités annuelles d'une corporation et, au bout du compte, d'améliorer le processus redditionnel.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

12.25 La corporation a comparu durant l'année devant le Comité des corporations de la Couronne à la demande de ce dernier; toutefois, son principal document redditionnel doit être le rapport annuel, et aucun rapport n'a été publié. En conséquence, il n'est que partiellement satisfait au critère.

Recommandation

12.26 La corporation devrait préparer et publier un rapport annuel conforme aux exigences de la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels.

Activités approuvées

12.27 Notre deuxième critère d'évaluation était le suivant :

> *Toutes les activités réalisées par la corporation doivent être prévues et permises en vertu de son mandat approuvé.*

12.28 Nous avons examiné les statuts constitutifs, la *Loi sur les corporations commerciales* et les règlements administratifs de la corporation pour établir les restrictions et les exigences encadrant les activités de la corporation. Les statuts constitutifs n'établissent aucune restriction sur les activités de la corporation ni exigence en matière de pratiques commerciales. La *Loi sur les corporations commerciales* et les règlements administratifs décrivent les exigences administratives de la corporation, mais ces documents ne décrivent, ne limitent ni ne précisent la nature des activités que la corporation est censée mener.

12.29 Le mandat approuvé de la corporation est décrit dans son plan d'activités. Aucune autre source autorisée ne fournit des indications de fond sur les activités de NB Agriexport Inc.

12.30 Le plan d'activités décrit une série d'activités auxquelles NB Agriexport Inc. prendra part. Une comparaison de cette liste avec les activités auxquelles la corporation a réellement pris part révèle des écarts. Le principal écart a trait à la décision d'acquérir des titres de participation d'entreprise, qui a été prise en 1999-2000. L'achat de titres de participation n'est pas prévu dans la liste des activités du plan. Il faut toutefois noter que cette décision opérationnelle a reçu l'autorisation nécessaire. En effet, le Conseil de gestion a approuvé l'investissement. L'approbation du plan d'activités est venue du Conseil de gestion.

12.31 L'autre différence entre le plan d'activités et les activités réelles est que la corporation devait consentir des marges de crédit. Dans les faits, aucune marge de crédit n'a encore été consentie, et le financement a plutôt servi à accorder des avances de fonds de roulement.

12.32 Le mandat et les objectifs stratégiques de la corporation sont de nature générale et laissent la porte ouverte à diverses possibilités d'activités qui pourraient donner lieu à l'intensification du commerce international dans l'industrie agricole. L'examen de toutes les activités auxquelles la corporation a participé jusqu'à présent nous mène à conclure que celles-ci sont compatibles avec le mandat et les objectifs stratégiques de la corporation.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

12.33 Étant donné que les activités de la corporation sont conformes au mandat approuvé par le Conseil de gestion, il est satisfait au critère.

Conformité

12.34 Notre troisième critère d'évaluation était le suivant :

> *La corporation doit observer toutes les exigences prescrites en matière de rapport et de reddition de comptes.*

12.35 Le plan d'activités de 1996 de la corporation établit des exigences en matière de rapport et de reddition de comptes. Le Conseil de gestion a approuvé le plan d'activités le 4 septembre 1996. Selon le plan, le Bureau du vérificateur général doit vérifier les états financiers annuels de la corporation. Il est également exigé que les états financiers vérifiés soient présentés dans le volume III des comptes publics du gouvernement provincial. Les états financiers vérifiés de la corporation sont publiés annuellement dans les comptes publics depuis ses débuts il y a trois ans.

12.36 Une autre exigence énoncée dans le plan d'activités est la mise à jour annuelle du plan. Le plan précise ce qui suit :

> *Un plan d'activités mis à jour annuellement, tenant compte des produits et des recettes de la corporation, sera présenté au Conseil de gestion aux fins d'examen et d'approbation.* [Traduction.]

12.37 Le plan d'activités précise également ceci :

> *Un plan d'activités est un document en évolution qui demande une mise à jour régulière afin d'y intégrer les importantes nouvelles possibilités de développement.* [Traduction.]

12.38 Le personnel de la corporation a continué à apporter des mises à jour régulières à certains aspects du plan d'activités. Ces documents globaux contiennent en grande partie des informations du même genre que celles qui se trouvent dans le plan initial. Les documents sont distribués à chaque réunion à titre informatif aux membres du conseil de NB Agriexport Inc., mais le conseil ne les approuve pas officiellement.

12.39 Aucune mise à jour officielle du plan d'activités n'a été soumise à l'approbation du Conseil de gestion depuis l'approbation du plan initial en 1996.

12.40 Le plan d'activités approuvé reconnaît également l'obligation d'obtenir l'approbation du Conseil de gestion pour tous les niveaux de financement de projets, ce qui signifie que le Conseil de gestion approuve individuellement toutes les futures demandes de prêts et de garanties d'emprunt. NB Agriexport Inc. a fait rapport au Conseil de gestion comme prévu et elle a reçu l'approbation nécessaire du conseil pour tous les prêts et demandes de prêts.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

12.41 Bien que la corporation ait respecté la majorité des exigences du plan d'activités de 1996, elle n'a pas préparé les mises à jour annuelles du plan à soumettre à l'approbation du Conseil de gestion. De plus, NB Agriexport Inc. n'a pas préparé de rapport annuel. En conséquence, il n'a été que partiellement satisfait au critère.

Recommandation

12.42 Un plan d'activités à jour devrait être présenté au Conseil de gestion et approuvé annuellement, conformément aux modalités du plan d'activités approuvé de 1996.

Gouverne

12.43 Notre quatrième critère d'évaluation était le suivant :

> *Un mécanisme doit être en place pour favoriser la gouverne efficace de la corporation.*

Mesures pour assurer l'atteinte des objectifs et un rendement satisfaisant

12.44 Normalement, on s'attend à ce que le conseil approuve les grandes orientations stratégiques et que la direction veille à la réalisation des orientations, telles qu'elles sont approuvées. Les conseils concentrent leurs efforts sur les résultats à long terme et le portrait global de l'entité, tandis que les directions tendent à travailler à plus court terme et à voir aux subtilités de la gestion. Le rôle du conseil est de surveiller les résultats, tandis que la direction s'occupe de la conduite des activités de la manière approuvée. Les responsabilités des deux paliers diffèrent.

12.45 NB Agriexport Inc. a une structure inhabituelle. Le ministre préside le conseil d'administration. Y siègent également le sous-ministre, le sous-ministre adjoint et le directeur des services généraux du ministère. Il y a trois représentants d'autres ministères.

12.46 Comme le conseil est surtout composé de membres du personnel du ministère, le conseil peut jouer un rôle actif dans l'administration du programme et assumer les responsabilités traditionnelles d'un conseil. Le manque de séparation entre les responsabilités du conseil et celles de la direction est une source potentielle de confusion des rôles entre le conseil d'administration et le personnel du ministère.

12.47 L'une des responsabilités du conseil est d'évaluer le rendement de la direction. Or, étant donné la composition actuelle du conseil, il s'ensuit que, dans les faits, plusieurs membres du conseil se trouveraient à s'évaluer eux-mêmes. Bien qu'il n'ait pas demandé à la direction de l'information qui faciliterait la surveillance de la réalisation des objectifs, le conseil semble conscient d'une telle lacune. Dans un des procès-verbaux des réunions du conseil, on peut lire qu'un ancien membre du conseil avait recommandé d'accorder l'attention nécessaire à des activités mesurables et à des buts visés. Aucun changement n'a eu lieu à la suite de ces commentaires.

Acquittement des obligations redditionnelles

12.48 Le plan d'activités de NB Agriexport Inc.explique clairement l'objet de l'organisation. Il explique également les réalisations visées et propose une mission générale, un mandat et des objectifs stratégiques. Ces éléments sont le fondement d'un processus redditionnel solide.

Reddition de comptes envers le Conseil de gestion

12.49 Le premier palier redditionnel de la corporation est le Conseil de gestion. Selon le plan d'activités, le Conseil de gestion doit approuver les niveaux de financement des projets. Il doit également approuver chaque prêt et chaque garantie d'emprunt. De plus, le plan d'activités exige en matière redditionnelle que la corporation soumette chaque année à l'approbation du Conseil de gestion une mise à jour du plan d'activités. Comme il est mentionné précédemment, nous croyons que la corporation a rendu compte de ses activités au Conseil de gestion, mais le plan d'activités initial de 1996 n'a pas été mis à jour ni soumis à l'approbation du Conseil de gestion, contrairement à ce qui est exigé.

Atteinte des objectifs

12.50 La brochure de NB Agriexport Inc. déclare que la corporation mesure son rendement en fonction des relations d'affaires fructueuses qu'elle encourage entre ses partenaires internationaux et provinciaux. Il s'agit d'un aspect très important des activités d'Agriexport, qui devrait sans doute faire partie intégrante des objectifs stratégiques de la corporation et de la mesure de son rendement.

12.51 Bien que la corporation ait élaboré des objectifs stratégiques, elle n'a pas déterminé de moyen de mesurer les résultats réels par rapport aux résultats escomptés. Ainsi, un des objectifs stratégiques est

de favoriser l'accroissement du nombre d'entreprises néo-brunswickoises qui exportent des produits agricoles et agroalimentaires. Sans mesure du rendement, il est impossible de mesurer la réussite de la corporation à l'égard de cet aspect ni d'en faire rapport.

12.52 La mesure des réalisations nécessite l'établissement d'indicateurs du rendement. Il est difficile de faire rapport sur le degré de réussite de la corporation si la méthode de mesure de cette réussite n'est pas définie. Il s'ensuit pour NB Agriexport Inc. qu'il n'y a aucun rapport organisé sur le rendement.

Objectifs stratégiques mesurables

12.53 Il est important que les objectifs stratégiques établis soient énoncés dans des termes qui peuvent être valablement mesurés. Des objectifs très généraux peuvent être difficiles à relier à un rendement mesurable. Deux des objectifs stratégiques actuels de la corporation semblent être de cette nature :

- améliorer la renommée du Nouveau-Brunswick en tant que fournisseur de produits agricoles de qualité supérieure,
- attirer des investissements et de la technologie au Nouveau-Brunswick.

Définir les entités redditionnelles

12.54 En matière de reddition de comptes, un aspect préoccupant est la possibilité de confusion que suscite le chevauchement des rôles entre la corporation et le ministère. Les rôles de NB Agriexport Inc. et de la Division du marketing et de l'aménagement rural sont très semblables. Selon les entrevues menées dans le cadre de la vérification, jusqu'à 21 personnes du ministère ont déjà participé aux activités de la corporation à des degrés divers. Pour sa part, la corporation n'a pas de personnel à temps plein.

12.55 Une définition plus officielle des différences entre le fonctionnement de la corporation et celui du ministère améliorerait le processus redditionnel de la corporation et préviendrait les interprétations fausses et la confusion observées parmi les législateurs durant les réunions du Comité des corporations de la Couronne.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

12.56 Le conseil d'administration est établi d'une façon telle que la majorité des membres font partie du personnel du ministère. De plus, la corporation n'a préparé aucune information sur la mesure du rendement, et elle n'a pas communiqué cette information ni les autres informations exigées aux députés de l'Assemblée législative de la manière appropriée. Il s'ensuit qu'il n'est pas satisfait au critère.

Recommandations

12.57 La corporation devrait prendre les mesures appropriées pour s'assurer qu'il n'existe aucune confusion entre le rôle de la direction et le rôle du conseil d'administration, ce qui pourrait être accompli en remplaçant les employés du ministère qui siègent actuellement au conseil par des personnes de l'extérieur.

12.58 Le conseil devrait s'assurer que la direction prépare et communique de l'information sur le rendement, y compris des indicateurs du rendement et une évaluation de la réalisation des indicateurs.

12.59 Les objectifs stratégiques devraient être revus de sorte qu'ils soient suffisamment clairs pour nous permettre d'en mesurer la réalisation de façon raisonnable.

12.60 La corporation devrait prendre en considération les points qui suivent en ce qui concerne les rapports annuels :

- **présenter de l'information sur le rendement aux législateurs dans un rapport annuel à l'Assemblée législative ;**
- **inclure dans le rapport annuel l'information connue sur l'objet de l'organisation, la mission, le mandat et les objectifs stratégiques (actuellement consignés au plan d'activités) ;**
- **dans le rapport annuel, faire clairement la distinction entre les activités d'Agriexport et celles du ministère.**

Dépenses

12.61 Notre cinquième critère d'évaluation était le suivant :

> *Toutes les dépenses importantes engagées par la corporation ou en son nom sont consignées à titre de dépenses dans les états financiers annuels de la corporation.*

12.62 Le coût des produits exportés (1 031 141 $) en fait, de loin, l'élément le plus important des dépenses de NB Agriexport Inc. pour les trois derniers exercices. Cette somme représente 96 % du total des coûts enregistrés à ce jour, qui est de 1 071 856 $. Selon les conventions comptables de la corporation, les ventes à l'exportation et les dépenses connexes sont consignées dans les comptes de NB Agriexport Inc. seulement lorsque la corporation est considérée comme l'exportateur du produit. Dans certains cas, la corporation facilite le commerce international sans devenir l'exportateur.

Coûts non compris dans les états financiers vérifiés

12.63 Conformément aux conventions comptables énoncées de la corporation, certains coûts sont exclus des chiffres mentionnés ci-dessus. Il y a toutefois un coût qui est exclu et que, selon le plan d'activités, la corporation doit signaler.

Coûts exclus par directive comptable

12.64 Aucun traitement ni avantage social ne sont imputés aux dépenses de NB Agriexport Inc. Les effectifs de la corporation sont composés d'une personne à temps partiel à la direction générale, d'une personne à temps partiel à l'analyse financière et de jusqu'à 19 autres membres du personnel du ministère qui consacrent des pourcentages variés de leur temps à des activités ayant trait à NB Agriexport Inc. Il est difficile de calculer le coût salarial réel qui pourrait être imputé à NB Agriexport Inc., car le personnel travaille souvent à la fois à des

projets du ministère et à des projets de la corporation. Aucun registre officiel du temps n'est tenu pour fournir l'information nécessaire qui permettrait de calculer le coût salarial réel. Il faut donc estimer ce coût. En nous fondant sur les résultats des entrevues menées avec trois membres essentiels de l'administration de la corporation, nous estimons le coût salarial annuel à 89 000 $.

12.65 Les frais de déplacement des employés constituent une autre dépense qui n'est pas toujours divulguée dans les états financiers de la corporation. Seuls sont inclus les frais de déplacement récupérables (auprès de la Société d'aménagement régional ou de l'Agence canadienne de développement international), qui sont présentés pour permettre de rapprocher ces frais avec les coûts récupérés correspondants. D'autres frais de déplacement sont difficiles à calculer de manière précise. Le problème vient encore une fois du fait que le personnel travaille parfois en même temps aux objectifs de la corporation et à ceux du ministère, et aucun moyen n'est en place pour consigner ces coûts avec exactitude. Les entrevues menées auprès du personnel ont encore une fois servi à établir des estimations sur lesquelles fonder la vérification. À l'aide de l'information reçue dans le cadre des trois entrevues, nous avons estimé un coût annuel de 9 900 $.

Coûts exclus qui devraient être présentés

12.66 Le plan d'activités précise que la corporation est autorisée à consentir des avances de fonds de roulement à des requérants qualifiés. Le gouvernement provincial avance les fonds à la corporation à un taux d'intérêt variant entre 4,75 % et 5,25 %, selon les arrangements de financement qui sont pris. À son tour, la corporation avance les fonds à un taux d'intérêt légèrement supérieur et conserve les intérêts reçus. Aucune dépense n'a été consignée ni versée relativement aux intérêts sur les fonds avancés par le gouvernement provincial depuis la création de la corporation. Le personnel de la corporation souligne avoir été en communication avec le ministère des Finances sur la question. Une facture visant des intérêts échus a été discutée, mais non préparée. Comme la facturation des intérêts est mentionnée dans le plan d'activités approuvé et que rien n'est venu officiellement modifier cette exigence, il convient de conclure que les intérêts pourraient être considérés comme un coût annuel de fonctionnement de NB Agriexport Inc. Si l'on prend un taux d'intérêt de 5 % et la somme due à la province au 31 mars 1999, soit 1 588 000 $, on arrive à des frais d'intérêt annuels de 79 400 $.

Autres coûts exclus

12.67 De nombreux autres montants pourraient être attribuables aux activités de la corporation. Par exemple, le traitement de données, les communications, l'impression, la copie, les locations, les frais postaux, la traduction, le matériel et les frais de bureau occasionnent des frais dont il faut tenir compte. Toutefois, ces frais étant assez modestes, nous n'avons pas fait des calculs détaillés. Nous avons plutôt imputé les coûts engagés à la division en prenant le pourcentage du coût salarial imputé à la corporation par rapport au total des frais de personnel de la division. Nous avons estimé le coût annuel à 18 000 $.

12.68 Il n'a pas été tenté d'attribuer une valeur à d'autres éléments tels que les frais juridiques, les coûts de vérification et les frais d'hébergement.

Résumé des coûts annuels estimatifs non comptabilisés

Traitements et avantages sociaux	89 000 $
Frais de déplacement	9 900
Frais d'administration	18 000
Frais d'intérêt	79 400
Total	196 300 $

Conclusion

12.69 Dans la préparation des états financiers vérifiés, il n'est pas tenu compte de tous les coûts liés au fonctionnement de la corporation. La situation est expliquée dans une note afférente à ces états :

> *L'administration des affaires de la corporation est assurée par des employés de la province du Nouveau-Brunswick sous la direction du conseil d'administration de NB Agriexport Inc. La province paye tous les coûts relatifs à ces employés.*

12.70 Des coûts importants ne figuraient pas aux états financiers en raison de l'application de la convention comptable en question. Notre examen a également révélé que les frais d'intérêt annuels qui résultent des avances reçues du gouvernement provincial ne sont pas comptabilisés. Si tous les coûts liés au fonctionnement de la corporation étaient pris en considération, il faudrait, en gros, doubler les coûts qui figurent actuellement aux états financiers.

12.71 Le plan d'activités de 1996 signale que les recettes produites par l'entreprise servent à soutenir de nouveaux projets de commercialisation des exportations. La seule raison pour laquelle il est possible de constater des recettes nettes est que le gouvernement provincial absorbe la majorité des frais d'administration. Il faut noter que la convention comptable adoptée par NB Agriexport Inc., qui exclut des états financiers les coûts salariaux et les frais d'administration, est également en vigueur dans d'autres organismes de la Couronne.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

12.72 Des dépenses d'une valeur importante engagées par la corporation ou en son nom ne sont pas comptabilisées dans les états financiers. En conséquence, il n'est pas satisfait au critère.

Recommandations

12.73 Les états financiers de la corporation devraient comptabiliser tous les coûts importants.

12.74 Il faudrait inscrire les frais d'intérêt sur les avances reçues du gouvernement provincial conformément aux modalités du plan d'activités de 1996 ou, s'il y a lieu, modifier le plan d'activités pour l'adapter aux pratiques en vigueur.

Recettes

12.75 Notre sixième critère d'évaluation était le suivant :

> *Les recettes importantes gagnées par la corporation doivent être consignées dans les états financiers annuels de la corporation.*

12.76 NB Agriexport Inc. comptabilise deux genres de revenus, soit les ventes à l'exportation et les autres revenus. Au total, les recettes provenant des ventes à l'exportation après trois années de fonctionnement s'élevaient à 839 767 $. Les autres revenus ont atteint un total de 279 610 $.

12.77 Les produits des ventes à l'exportation se limitent au bétail et aux pommes de terre de semence. Comme il est mentionné dans la section sur les dépenses, la corporation a comme politique de consigner les ventes à l'exportation seulement lorsqu'elle est elle-même l'exportateur. Les opérations que la corporation facilite sans être l'exportateur et pour lesquelles elle n'exige pas de frais d'administration ne figurent pas dans les ventes de la corporation et donc n'apparaissent sous aucune forme dans les états financiers.

12.78 Des frais d'administration ou d'établissement sont exigés dans le cadre de certains des contrats auxquels NB Agriexport Inc. contribue. Les frais sont versés en vertu de l'autorité conférée par les ententes signées avec les producteurs. Dans le plan d'activités de 1996, les frais sont appelés des frais de gestion, qui s'élèvent normalement à 1,5 % de la valeur du contrat négocié. Le personnel a précisé que ce taux est considéré comme une ligne directrice.

12.79 Le plan d'activités précise ce qui suit :

> *NB Agriexport Inc. collabore avec les exportateurs du Nouveau-Brunswick pour les aider à trouver des débouchés commerciaux, à établir les contacts appropriés dans les marchés visés et à négocier des contrats de ventes à l'exportation. Ces services sont compensés par des frais de gestion, qui s'élèvent normalement à 1,5 % de la valeur du contrat.* [Traduction.]

12.80 Des frais de 1,5 % ont été exigés dans seulement deux cas jusqu'à présent. Il y a toutefois des cas où les frais n'ont pas été exigés mais qui ont reçu de l'aide. C'est le ministère, plutôt que la corporation, qui s'est occupé de ces cas. Selon le personnel, la corporation s'implique seulement lorsqu'une garantie d'emprunt ou une avance de fonds de roulement est consentie. Il y aurait peut-être lieu de récupérer d'autres coûts en exigeant des frais de gestion dans les cas où d'autres genres d'aide sont fournies aux entreprises.

12.81 Il n'existe aucune directive écrite visant les situations où des frais inférieurs aux frais de gestion de 1,5 % peuvent être exigés, et rien

n'explique toutes les situations où la récupération des coûts est pertinente.

12.82 À la lumière de cet examen, la conclusion à tirer est que les documents financiers de la corporation consignent toutes les recettes importantes qu'elle gagne.

Évaluation du critère fondée sur la vérification

12.83 Il est satisfait au critère.

Recommandation

12.84 La directive en vigueur devrait clairement expliquer les situations dans lesquelles NB Agriexport Inc. peut évaluer les frais de gestion. La directive devrait également décrire les situations dans lesquelles des pourcentages inférieurs à 1,5 % peuvent être exigés.

Chapitre 13
Rapport spécial pour le Comité des corporations de la Couronne découlant des audiences avec les corporation hospitalières régionales

Contenu

Contexte 253
Étendue 254
Résumé des résultats 254
Observations sur le processus 254
Points de discussion sur des thèmes importants soulevés durant les seances 258

Rapport spécial pour le Comité des corporations de la Couronne découlant des audiences avec les corporations hospitalières régionales

Contexte

13.1 Le 14 décembre 1999, le premier rapport du Comité permanent des corporations de la Couronne de la 54e législature a été déposé à la Chambre. Parmi les questions qu'il aborde, le rapport du comité se penche notamment sur les thèmes de la gouverne et de l'obligation redditionnelle des corporations hospitalières régionales. Ce faisant, le rapport fait renvoi à des travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général portant sur ces deux questions.

13.2 Pour donner suite aux thèmes de la gouverne et de l'obligation redditionnelle, le comité a recommandé :

> *qu'il soit demandé aux présidences des conseils et aux chefs des directions des corporations hospitalières du Nouveau-Brunswick de comparaître annuellement devant le Comité permanent des corporations de la Couronne, d'abord au sujet des rapports annuels pour l'année financière 1998-1999 et à l'occasion d'audiences qui commenceront au plus tard à la fin de janvier 2000*

13.3 À une réunion du comité le 22 décembre 1999, le président du comité a précisé ce qui suit aux corporations :

> *Il s'agit en réalité de mieux expliquer à la population comment fonctionnent les corporations des soins de santé afin qu'elle comprenne en quoi consistent votre obligation de rendre compte et les services que vous lui fournissez, tout en vous donnant l'occasion à vous aussi d'exprimer vos vues sur ce que vous considérez comme des problèmes importants au sein du système dans son ensemble.* [Traduction.]

Étendue

13.4 En janvier 2000, les corporations hospitalières régionales commencent à comparaître aux audiences du comité. Le comité demande au Bureau du vérificateur général que des membres de son personnel assistent aux séances pour l'aider dans ses délibérations et pour rédiger un document de travail sur ses observations découlant du processus.

13.5 Le présent chapitre résume le rapport que nous avons remis au comité sours les rubriques générales suivantes :

- Observations sur le processus
- Points de discussion sur des thèmes importants soulevés durant les séances

13.6 La présentation de ce chapitre diffère quelque peu de la présentation habituelle des chapitres de notre rapport. Il contient moins de recommandations et de conclusions, mais davantage de ce qu'on pourrait appeler des observations et des points à approfondir. Cette approche tient compte de notre rôle d'observateur du processus comparativement à celui de vérificateur des questions à l'étude.

Résumé des résultats

13.7 Les intructions fournies aux corporations hospitalières régionales et la préparation des participants ont grandement contribué à la réussite des audiences.

13.8 Les corporations hospitalières devraient inclure dans leurs rapports annuels des états financiers vérifiés comportant des chiffres budgétaires.

13.9 Le ministre de la Santé et du Mieux-être devrait approuver officiellement les budgets des corporations hospitalières régionales et informer les corporations de leurs budgets de recettes dans un délai plus opportun. Le ministre devrait aussi préciser le rôle des corporations hospitalières dans la prestation, de manière responsable sur le plan financier, des services établis dans le plan directeur du réseau hospitalier.

13.10 Les corporations hospitalières et le ministère doivent améliorer et coordonner leurs activités de planification stratégique.

13.11 Le rôle du vérificateur général à l'égard du Comité des corporations de la Couronne devrait être clairement défini dans la loi.

Observations sur le processus

Séance d'introduction et demandes de renseignements

13.12 À notre avis, un facteur ayant contribué à la réussite de ces premières rencontres avec les corporations hospitalières régionales a été le degré de préparation manifeste des participants, ce qui n'est pas étonnant. En effet, les corporations sont dotées de personnel professionnel et gouvernées par des conseils formés de bénévoles capables. En conséquence, il est normal de s'attendre à ce que les participants consacrent un temps et des efforts considérables à la préparation de cette étape unique de la reddition de comptes.

13.13 Nous croyons aussi qu'un autre facteur important doit être mentionné : les directives détaillées que le comité a fournies aux corporations à la réunion du 22 décembre 1999. Cette réunion, à laquelle participaient des représentants des huit corporations régionales, a clairement établi le but et les attentes du comité.

13.14 À la réunion, le président a remis aux corporations un ensemble de documents, dont le rapport du comité à la Chambre daté du 14 décembre 1999, la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels, le chapitre 12 du rapport du vérificateur général de 1998 portant sur la gouverne des corporations hospitalières, ainsi qu'un document d'une page résumant le genre d'informations que les membres du comité cherchent à obtenir grâce aux séances.

Importance de la préparation et de l'exposé d'introduction

13.15 Nous sommes d'avis que les instructions du comité ont contribué à la réussite des séances. De plus, nous croyons qu'il y a des leçons à tirer de cette observation. En effet, nous sommes d'avis que la réussite des futures séances peut être en grande partie influencée par les instructions fournies aux participants.

13.16 En ce qui concerne l'exposé d'introduction des corporations, le président a résumé ses attentes en précisant que cet exposé doit être en fait une présentation fondée sur leur rapport annuel. Nous croyons que le comité peut contribuer à la réussite de ses futures séances en continuant à faire du rapport annuel le cœur de l'exposé d'introduction des corporations. En concentrant son attention sur le rapport annuel comme base à l'exposé d'introduction et aux questions qui suivent, le comité doterait les séances d'une structure importante. À notre avis, faire porter l'attention sur le rapport annuel servira aussi à inciter les corporations à se conformer davantage à la directive sur les rapports annuels. La directive regroupe en un format concis les éléments importants que sont la planification stratégique, la mesure du rendement et le rapport financier.

13.17 À notre avis, si les corporations hospitalières commencent chaque séance par un bref exposé sur leur rapport annuel préparé en conformité avec la directive, la reddition de comptes s'en trouvera améliorée. On peut supposer que les corporations débuteraient par une discussion de leurs plans stratégiques essentiels, assortis de leurs buts et objectifs clés. Il faudrait ensuite que les objectifs stratégiques clés soient liés aux mesures du rendement principales présentées dans le rapport. La discussion comporterait également des renvois aux états financiers accompagnant le rapport, ce qui établirait le contexte financier dans lequel les organisations auraient réalisé leurs plans. Une présentation de la sorte permettrait aux membres du comité de bien comprendre les objectifs visés par les corporations et de comparer ces objectifs avec les résultats réels.

13.18 Nous avons recommandé que le comité donne des instructions à toutes les corporations hospitalières pour qu'elles entament leur comparution de 2000-2001 devant le comité par un exposé axé sur le rapport annuel de l'exercice en question.

13.19 Nous sommes d'avis qu'une telle approche aiderait le comité non seulement dans ses audiences avec les corporations hospitalières, mais aussi pour la comparution de tous les organismes, sociétés et commissions. Comme elle appelle l'attention sur le document redditionnel principal pour l'Assemblée législative et le grand public, cette approche pourrait donner lieu à des améliorations globales de la qualité des rapports annuels. **En conséquence, nous avons incité le comité à envisager d'étendre notre recommandation à tous les organismes, sociétés et commissions qui comparaissent devant lui.**

Les rapports annuels ont besoin d'améliorations

13.20 Pour l'instant, les rapports annuels des corporations hospitalières ne sont pas les documents redditionnels complets exigés par la directive. Bien que les rapports des corporations hospitalières fassent de fréquents renvois aux plans stratégiques, ils n'exposent pas « clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance », comme l'exige la directive. Les rapports tendent à rendre compte des activités sans préciser clairement dans quelle mesure les corporations atteignent les objectifs stratégiques présentés dans leurs plans.

13.21 De tels rapports ne suffisent pas non plus pour indiquer « dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents » ni « l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes ». On pourrait alléguer l'inutilité pour les corporations hospitalières de faire directement rapport sur la pertinence et l'accueil par la clientèle. Le fait que les gens continuent de se présenter de plus en plus nombreux aux portes des établissements pourrait être perçu comme une preuve directe à la fois de la pertinence et de l'accueil par la clientèle. À notre avis, cependant, il n'est pas suffisant de dire que la demande de services grandissante démontre clairement la pertinence et l'accueil par la clientèle. Il s'agit de deux domaines essentiels que les rapports annuels devraient traiter de façon systématique. À cet égard, soulignons que les corporations semblent déjà recueillir des données sur la satisfaction des patients, ce qui est une bonne chose. En effet, ces données pourraient très bien servir à répondre aux exigences relatives à l'accueil par la clientèle.

13.22 À plusieurs reprises durant les audiences du comité, nous avons entendu que le ministère de la Santé et des Services communautaires (aujourd'hui appelé le ministère de la Santé et du Mieux-être)[1] est en train de mettre au point à l'intention des hôpitaux un « bulletin » sur l'état des indicateurs du rendement. Un tel bulletin contribuerait pour beaucoup à la satisfaction des exigences en matière d'information précisées dans la directive sur les rapports annuels. Il sera intéressant de suivre le déroulement du projet et de voir comment les indicateurs visés par le projet de rapport pourront être intégrés aux rapports annuels des corporations hospitalières régionales.

---

1. Pour alléger le texte, nous emploierons dorénavant le terme « ministère » au lieu de l'ancien nom ou du nom actuel au long.

Nécessité d'avoir un jeu d'états financiers complet comportant des chiffres budgétaires

13.23 La plupart des rapports annuels ne contenaient pas d'états financiers complets. (En revanche, nous avons constaté que des états financiers séparés avaient été remis aux membres du comité.) Dans certains cas, l'information récapitulative présentée dans les rapports annuels ne concorde pas avec l'information des états financiers vérifiés. Ces incohérences ont parfois suscité des questions de la part des membres du comité.

13.24 Il est important de veiller à ce que les informations financières présentées dans les rapports annuels concordent avec celles des états financiers publiés. Le plus facile pour s'en assurer est de publier les états financiers vérifiés dans les rapports annuels.

13.25 Certaines des corporations hospitalières ont mentionné ne pas être tout à fait sûres des indications fournies dans la directive en ce qui a trait à l'information financière relative aux réalisations et au budget. La directive explique que le rapport doit comporter « des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts importants ». La directive précise également que les rapports annuels doivent comporter d'« autres données ayant trait aux résultats financiers ».

13.26 Cependant, comme les corporations l'ont souligné, l'annexe jointe à la directive se limite à montrer comment les ministères doivent communiquer cette information. Nous sommes d'accord et notons qu'il s'agit d'un aspect de la directive qui pourrait être amélioré.

13.27 À notre avis, dans le cas des sociétés de la Couronne, l'expression « des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget » signifie qu'il faut produire un jeu vérifié d'états financiers comportant des chiffres budgétaires. Nous avons examiné un échantillon de rapports annuels récents d'autres sociétés de la Couronne et constaté qu'ils contenaient tous des états financiers vérifiés. Certains présentent aussi des données budgétaires.

13.28 De plus, à notre avis, il faudrait pour expliquer « les écarts », que la société de la Couronne explique les principaux écarts ligne par ligne, là où ils apparaissent dans les états financiers. Comme la directive ne l'exige pas explicitement, les articles de la directive ayant trait à l'information financière devraient être clarifiés, ce qui assurerait l'uniformité de l'information financière et de l'analyse des écarts dans l'ensemble des rapports des différentes sociétés.

13.29 Nous avons recommandé que le comité inclue dans son rapport à la Chambre une recommandation demandant aux corporations hospitalières d'inclure des états financiers vérifiés (y compris les chiffres budgétaires) dans leurs rapports annuels de 2000-2001. De plus, ces rapports devraient contenir des explications sur les principaux écarts qui existent entre les résultats réels et les prévisions budgétaires, et entre les chiffres réels de l'exercice en cours et ceux de l'exercice précédent.

Utilisation du rapport annuel comme document de publicité

13.30 La production de bon nombre des rapports annuels comporte un aspect publicitaire. Les conseils semblent vouloir utiliser les documents pour faire connaître des activités telles que les campagnes de souscription et les différentes activités auxquelles participe la collectivité. De plus, le personnel des corporations hospitalières semble croire que les photos et autres éléments publicitaires du rapport en font un document de recrutement utile.

13.31 Nous insistons dans la présente section sur l'importance du rapport annuel comme document de reddition de comptes. Nous espérons aussi que le travail du comité donnera lieu à des améliorations du processus de rapport. Il y a toutefois lieu de noter que la directive sur les rapports annuels permet effectivement l'inclusion de certaines caractéristiques publicitaires dans les rapports annuels. Si les corporations souhaitent, après avoir élaboré des rapports en conformité avec la directive sur les rapports annuels, produire des rapports qui visent des buts à la fois redditionnels et publicitaires, elles peuvent le faire. Elles n'ont qu'à demander la permission au greffier du Conseil exécutif d'insérer des photos dans leur rapport. Une autre solution serait de produire un rapport annuel à l'intention de l'Assemblée législative qui répond aux exigences de la directive et un autre rapport séparé ou une brochure qui vise à atteindre divers objectifs de relations publiques et de recrutement.

Rôle de soutien du Bureau du vérificateur général auprès du comité

13.32 Depuis plusieurs années, notre bureau tente d'élargir le soutien qu'il offre à l'Assemblée législative. Dans cet esprit, nous avons continué à chercher des occasions de fournir du soutien aux comités de l'Assemblée législative. C'est la raison pour laquelle nous avons accueilli avec plaisir l'invitation du comité à assister ses membres dans son examen des corporations hospitalières régionales.

13.33 Nous avons toutefois noté que notre loi renvoie en particulier au Comité des comptes publics et ne dit rien sur le Comité des corporations de la Couronne.

13.34 Nous avons recommandé que le comité propose une modification à la *Loi sur le vérificateur général* afin de définir plus clairement les relations entre le vérificateur général et le Comité des corporations de la Couronne.

Points de discussion sur des thèmes importants soulevés durant les séances

13.35 Un certain nombre de thèmes ont fait l'objet d'un examen approfondi durant les séances du comité. Dans notre optique de vérificateurs et de comptables, et vu l'importance que notre loi accorde à la reddition de comptes et à la communication des faits importants, nous avons décidé de porter à l'attention du comité nos observations sur les points suivants :

- Plan directeur du réseau hospitalier du Nouveau-Brunswick
- Planification stratégique
- Questions diverses sur la gouverne et les conseils

Plan directeur du réseau hospitalier du Nouveau-Brunswick

Directives et mandat législatifs

13.36 L'article 13 de la *Loi hospitalière* se lit comme suit :

> *Dans sa fonction de contrôle et de gestion de l'activité et des affaires internes d'une corporation hospitalière, un conseil de fiduciaires* [...] *doit s'assurer que les services hospitaliers dispensés par la corporation hospitalière soient dispensés suivant les paramètres établis par le Ministre et les directives délivrées par celui-ci*

13.37 L'un des moyens les plus visibles pour le ministre d'établir des paramètres et de délivrer des directives est le Plan directeur du réseau hospitalier du Nouveau-Brunswick. La version la plus récente du plan directeur, déposé aux audiences du comité en octobre 1997, déclare ce qui suit :

> *Le plan directeur ne cherche pas à restreindre le développement du réseau hospitalier, mais plutôt à en assurer l'évolution méthodique, complémentaire et équitable, tout en favorisant l'utilisation optimale de toutes les ressources disponibles. Une meilleure coordination et un plus grand équilibre en sont les objectifs principaux.*

13.38 On y lit également que :

> *Le plan sert également de point de référence pour l'établissement des priorités en matière de financement du réseau hospitalier, tant au niveau du ministère qu'au niveau des corporations hospitalières régionales.*

13.39 Il semble que le ministère veuille voir le plan directeur servir de ligne de conduite aux corporations hospitalières régionales de la province. De fait, les corporations hospitalières régionales ont précisé que les nouveaux services ajoutés au cours des dernières années sont consignés dans le plan directeur. Les corporations hospitalières ont aussi dit que, en vertu des arrangements actuels de financement, elles estiment devoir contracter des déficits pour satisfaire aux exigences du plan directeur.

13.40 Cependant, nous notons également ce qui suit dans le plan directeur :

> *Même si des objectifs y sont fixés en ce qui a trait à l'élaboration des services au sein de chaque corporation hospitalière régionale, on n'y établit aucune priorité ou échéance précise en vue de leur réalisation. Ces priorités ou échéances continueront de dépendre de la disponibilité des ressources nécessaires, autant humaines (spécialistes médicaux, autres professionnels, personnel de soutien) que financières (fournitures, équipement, nouvelles installations, rénovations).*

13.41 Voilà qui laisse entendre que les services ne doivent être fournis que lorsque les ressources le permettent. Il semble donc y avoir une contradiction entre le libellé du plan directeur et l'interprétation qu'en font les corporations hospitalières régionales.

Élaboration des budgets fondée sur le plan directeur

13.42 Comme il est noté, le plan directeur est le point de référence pour déterminer le financement des corporations hospitalières régionales. L'élaboration des budgets devrait être liée au plan directeur, étant donné sa place comme point de référence.

13.43 De façon générale, les conseils des corporations hospitalières régionales ont déclaré que leur processus budgétaire se déroule chaque année entre les mois de février et de mars. Ils ont aussi précisé qu'il s'agit plutôt d'un exercice de budgétisation des dépenses, puisque le ministère n'a pas encore, à cette période, fait connaître le niveau de financement (recettes) auquel les corporations peuvent s'attendre pour l'exercice qui vient. Les corporations hospitalières régionales ont dit que l'information sur le financement venant du ministère se fait parfois attendre jusqu'en mai ou en juin, c'est-à-dire après le début de l'exercice. En conséquence, les corporations hospitalières régionales ne sont aucunement en mesure, durant leur propre processus budgétaire, d'apparier les dépenses prévues avec les fonds qui seront mis à leur disposition.

13.44 Plusieurs conseils ont dit savoir, en recevant l'information financière du ministère, qu'ils enregistreraient des déficits à la lumière des dépenses prévues, mais qu'ils avaient choisi de ne pas rajuster leurs plans de dépenses. Les conseils ont prétendu qu'ils ne faisaient que dispenser les services précisés dans le plan directeur. Les budgets de fonctionnement des corporations hospitalières régionales sont remis au ministère, de sorte que le ministère sait que des déficits sont prévus. Cependant, les représentants des corporations hospitalières régionales ont déclaré que personne du ministère n'a jamais réagi en disant aux corporations d'abaisser leurs niveaux de dépenses. Aux yeux de certains, cette absence de réaction semble constituer une approbation ministérielle tacite de la prévision d'un déficit par les corporations hospitalières régionales.

13.45 La loi semble toutefois affirmer que le ministre a un rôle plus direct à jouer dans l'approbation du budget. Une approbation tacite ne suffit pas. L'alinéa 25(2)*b)* de la *Loi hospitalière* précise que « Une corporation hospitalière doit [...] exploiter selon le budget agréé par le Ministre en vertu de la *Loi sur les services hospitaliers* ».

13.46 Le règlement 84-167 afférent à la *Loi sur les services hospitaliers* fournit d'autres indications sur la question de l'autorité budgétaire :

> *19(1) Pour avoir droit aux paiements au titre du régime de services hospitaliers, une corporation hospitalière agréée doit présenter tous les ans au Ministre, en la forme prescrite, au plus tard à la date fixée par lui, un projet de budget annuel pour la corporation hospitalière au titre de l'exercice suivant.*

19(2) Les prévisions budgétaires d'une corporation hospitalière agréée doivent comporter une indication la plus exacte possible du coût des services offerts.

20 Le Ministre doit
a) approuver un budget pour chaque corporation hospitalière agréée

13.47 L'examen des lois et des règlements montre que le ministre a la responsabilité directe et officielle d'approuver les budgets des corporations hospitalières régionales. Ce qui reste peut-être à préciser relativement à ce processus d'« approbation » est ce qui doit être approuvé. Ainsi, l'approbation doit-elle viser uniquement les parties du budget qui sont financées par le ministère? Visera-t-elle les services hospitaliers habituels? L'expression « approuver un budget » signifie-t-elle que le ministre doit approuver un seul budget visant toutes les activités de la corporation?

13.48 Le processus budgétaire soulève deux autres questions. Premièrement, l'intention du ministère est-elle que les corporations hospitalières régionales aient comme objectif principal de respecter les conditions du plan directeur, quelles que soient les conséquences financières? La citation du plan directeur qui précède semble indiquer que ce n'est pas le cas.

13.49 Deuxièmement, pour que le processus budgétaire soit plus efficace, nous sommes d'avis que le ministère devrait fournir dans un délai beaucoup plus opportun l'information financière aux corporations hospitalières régionales. Nous sommes également d'avis que le ministère devrait collaborer avec les corporations hospitalières régionales pour faire en sorte qu'un équilibre approprié entre les services et le financement soit atteint (c.-à-d. fournir un niveau de service suffisant comme il est établi dans la politique, tout en équilibrant le financement et les dépenses).

13.50 Nous avons recommandé que le comité inclue dans son rapport à la Chambre les recommandations suivantes :

- **que le ministre approuve en bonne et due forme les budgets des corporations hospitalières régionales d'une manière qui rejoint la loi et les règlements;**
- **que le ministre remette aux corporations hospitalières régionales leurs budgets de recettes dans un délai plus opportun;**
- **que le ministre précise dans le plan directeur quel devrait être l'équilibre entre la responsabilité financière et la responsabilité de dispenser des services.**

Planification stratégique

13.51 Chaque corporation hospitalière régionale prépare son propre plan stratégique en s'inspirant du plan directeur du réseau hospitalier du Nouveau-Brunswick. Les corporations hospitalières régionales et leurs conseils entament le processus. Au moins une corporation a observé que

son processus de planification stratégique avait été entrepris en réponse à une recommandation liée au processus d'agrément. Le ministère n'exige pas des corporations hospitalières régionales qu'elles établissent une planification stratégique. Or, la planification stratégique est un critère essentiel pour le bon fonctionnement du conseil.

13.52 Nous avons noté des faiblesses dans les plans stratégiques présentés. Les énoncés de mission ne répondent pas toujours aux questions que sont « quoi? », « pourquoi? » et « pour qui? ». De plus, les objectifs stratégiques (parfois appelés des buts stratégiques ou des orientations stratégiques) sont souvent vagues et non mesurables. Il faut des objectifs stratégiques mesurables pour définir les cibles ou les résultats de l'organisation, pour établir un mécanisme de surveillance des progrès accomplis et pour mettre au point un système efficace de rapport sur le rendement. Nous avons également noté que la plupart des corporations n'ont pas d'objectif stratégique qui les oblige à prendre des décisions responsables sur le plan financier en matière de prestation de services.

13.53 À l'heure actuelle, les corporations hospitalières régionales ne communiquent pas toutes leur plan stratégique au ministère. En fait, rien ne les oblige à le faire. De plus, ce ne sont pas toutes les corporations ayant remis leur plan stratégique au ministère qui ont reçu des rétroactions. Au minimum, le ministère devrait coordonner la planification stratégique et approuver tous les plans pour s'assurer qu'ils concordent avec les plans du ministère, en particulier ceux qui sont énoncés dans le plan directeur. Notre rapport de 1998 contenait la recommandation suivante :

> *Nous recommandons que le ministre/ministère examine et approuve en bonne et due forme les plans stratégiques des corporations hospitalières régionales avant leur adoption.*

13.54 Le ministère a réagi à la planification de certaines corporations hospitalières régionales au moins dans un domaine, celui du mieux-être. Plusieurs des corporations hospitalières régionales ont fait savoir qu'elles estiment le mieux-être comme un domaine de services valable auquel elles voudraient participer davantage. À leur avis, comme les activités de prévention permettront de réaliser des économies plus tard, elles voient le mieux-être comme un volet de leur mandat. Même que certaines corporations hospitalières régionales offrent des programmes limités de mieux-être, activités pour lesquelles elles ne reçoivent aucun financement du ministère. Le ministère estime que les questions de mieux-être sont de son ressort, et non de celui des corporations hospitalières. Certaines corporations hospitalières régionales se sont fait dire de ne pas mentionner le mieux-être dans leurs plans stratégiques.

13.55 La discussion entourant la prestation de services de mieux-être soulève une question intéressante. Les corporations hospitalières régionales interviennent uniquement dans un sous-ensemble des services de soins de santé fournis dans leur région. Certaines des corporations

hospitalières régionales ont suggéré l'idée d'élargir leur portée pour devenir des autorités sanitaires régionales couvrant tous les aspects des soins de santé. À leur avis, une telle approche permettrait d'éviter le double emploi potentiel, et par le fait même de réduire les dépenses. Les corporations ont aussi affirmé avoir réussi l'intégration du service extra-mural à leurs activités et qu'elles ont acquis une expérience pratique qui pourrait s'appliquer à d'autres efforts d'intégration. Il pourrait valoir la peine d'approfondir cette option. La question à laquelle il faut répondre est la suivante : la prestation des services serait-elle plus efficiente et plus efficace dans un système où tous les services de santé sont intégrés? Il s'agit d'une question stratégique majeure sur laquelle le ministère et les corporations devront se pencher.

13.56 Par ailleurs, on est en droit de se demander si les corporations hospitalières régionales devraient élaborer leurs propres plans stratégiques. Par sa nature, la planification stratégique tient de l'élaboration de politiques. Or, l'élaboration de politiques est la responsabilité du ministère, et non des corporations hospitalières régionales.

13.57 Les observations des représentants des corporations hospitalières régionales laissent entendre que les corporations font face à de nombreuses questions communes. Le ministère et les corporations, peut-être par l'entremise de l'Association des soins de santé du Nouveau-Brunswick, pourraient collaborer à un plan stratégique global qui fait le lien avec le plan directeur. À notre avis, une telle option doit être étudiée.

13.58 Il faut également faire le lien entre les plans stratégiques et le rapport sur le rendement. Nous soulevons la question ailleurs dans le chapitre en proposant que le rapport annuel soit utilisé comme le document central de l'examen par le comité.

13.59 Le rapport sur le rendement nécessite l'élaboration d'indicateurs et de cibles de rendement, ainsi que la mesure et la communication des résultats. Habituellement, les indicateurs du rendement permettent de mesurer le degré d'atteinte des objectifs stratégiques. Chaque indicateur du rendement doit être directement lié à un objectif stratégique particulier. Or, les corporations hospitalières régionales n'ont généralement pas encore réussi à élaborer des indicateurs du rendement pour l'organisation. Il se peut que la situation soit en partie attribuable au fait qu'il n'y a actuellement pas d'objectifs stratégiques véritablement mesurables pour les corporations hospitalières régionales, ce qui rend difficile l'établissement d'indicateurs du rendement valables.

13.60 Plusieurs régions ont toutefois mentionné une initiative du ministère visant l'élaboration d'un système de bulletins sur les indicateurs du rendement. Si ces bulletins sont censés devenir « le » système de rapport sur le rendement qu'adopteront les corporations hospitalières régionales, il est à se demander s'il est nécessaire que les corporations hospitalières aient des plans stratégiques individuels.

13.61 Par contre, s'il est décidé que les plans stratégiques individuels soient toujours considérés comme pertinents, les corporations hospitalières régionales devraient à leur tour prendre le « bulletin » provincial et y ajouter d'autres indicateurs pour assurer l'intégralité des informations sur la mesure du rendement des objectifs stratégiques de leur propre plan stratégique. Un tel exercice pourrait nécessiter un remaniement des objectifs stratégiques pour les rendre plus mesurables.

13.62 Nous avons recommandé que le comité aborde la nécessité d'améliorer la planification stratégique dans son rapport à la Chambre. En particulier, comme il est noté dans notre rapport de 1998, il est nécessaire que le ministère approuve tous les plans stratégiques, indicateurs du rendement et cibles de rendement pour en assurer la concordance avec les plans du ministère.

Questions diverses sur la gouverne et les conseils

Code de déontologie

13.63 Une seule des audiences s'est attardée un tant soit peu sur le code de déontologie des conseils. Une corporation a noté dans son rapport annuel que le conseil avait adopté un code de déontologie fondé sur les valeurs du plan stratégique. Une autre a également fait part du travail en cours sur un code de déontologie pour l'ensemble de la corporation. À notre avis, voilà un pas en avant.

13.64 Un code de déontologie peut constituer un ajout important au cadre stratégique de haut niveau du conseil, cadre qui fournit une orientation à la direction et au personnel de l'établissement. Les conseils efficaces élaborent des politiques et des objectifs pour clairement établir les résultats attendus de l'organisation qui est gouvernée. Faire porter l'attention sur les résultats, et non sur les moyens, est un facteur déterminant dans la gouverne d'une organisation pour aboutir à des résultats efficaces. En revanche, comme l'a déclaré John Carver dans son ouvrage bien connu intitulé *Boards that Make a Difference*,

> *Le conseil doit rendre compte de la façon dont son personnel atteint de tels résultats. Le conseil a l'obligation morale d'assurer la prudence et le respect de la déontologie dans la poursuite des activités. Un conseil qui désire assurer la prudence des actions de l'organisation doit délimiter à l'avance ce que signifie exactement une action imprudente et contraire à l'éthique. Alors, toute action du personnel qui n'enfreint pas les normes du conseil est automatiquement approuvable. Le message global que le conseil envoie au personnel est donc composé des extrants à produire (les résultats) et de ce qui ne peut être fait pour y parvenir (limites exécutives).* [Traduction.]

13.65 Nous avons également noté que la publication de l'Association des soins de santé du Nouveau-Brunswick, *L'administrateur bénévole informé*, aborde aussi ce sujet. Cet important document d'orientation déclare ce qui suit :

> *Il est important que le conseil élabore un code de déontologie* [...] *Le code de déontologie du conseil doit traiter de la question des conflits d'intérêts.* [...] *Le code de déontologie du conseil doit aussi traiter de la question de certains comportements. Il est entendu que les membres du conseil et du personnel doivent respecter des normes élevées d'honnêteté, d'intégrité, d'impartialité et d'éthique.*

13.66 Sans être trop volumineux, le code peut traiter les domaines essentiels pour lesquels le conseil estime que des limites sont indiquées. Mentionnons par exemple les relations avec les vendeurs, le traitement des patients et de leur famille, la protection des biens, l'ajout de nouveaux services et les conditions financières à éviter.

13.67 Un conseil efficace va nécessairement fournir un tel cadre déontologique. C'est une excellente illustration de la façon dont le conseil assure un encadrement par voie de politiques comparativement à l'application d'une perspective opérationnelle détaillée fondée sur les opérations. En conséquence, nous avons proposé que le comité recommande à tous les conseils de prendre des mesures visant à appliquer un code de déontologie. Il est à supposer qu'un code de déontologie s'insérerait bien dans le mandat du processus de planification stratégique de chaque établissement.

13.68 Nous avons recommandé que le comité inclue dans son rapport à la Chambre une recommandation voulant que les conseils des corporations hospitalières régionales qui ne l'ont pas encore fait élaborent un code de déontologie.

Nom des corporations

13.69 La *Loi hospitalière* établit une règle d'attribution de nom pour toutes les corporations hospitalières régionales. Plusieurs articles de la loi commencent ainsi : « Est établi un corps constitué appelé Corporation hospitalière de la Région ... ». Comme il y a deux corps distincts dans la Région 1, la loi a ajouté « sud-est » et « Beauséjour » au nom des corporations pour les distinguer.

13.70 On constate que trois des corporations hospitalières régionales (les régions 2, 5 et 6) ont adopté des noms qui diffèrent des noms précisés dans la *Loi hospitalière*. Le sujet a fait l'objet d'une discussion à l'une des audiences du comité. Le président-directeur général de la corporation hospitalière a souligné que la corporation hospitalière de la Région 2 a changé de nom pour devenir la Corporation des sciences de la santé de l'Atlantique à la suite de son processus de planification stratégique. Le changement est peut-être pertinent, mais il est conseillé aux conseils de ces corporations de faire approuver leur changement de nom par voie législative. Après tout, les corporations ont été créées et nommées par une mesure législative adoptée par la Chambre. En conséquence, tout changement de nom doit être approuvé par l'Assemblée législative.

13.71 Nous avons recommandé que le comité inclue dans son rapport à la Chambre une recommandation voulant que les trois corporations qui ont adopté un nom en sus du nom prévu dans la *Loi hospitalière* demandent des modifications législatives qui valideront ces changements. De plus, il devrait être ordonné aux autres corporations de demander à l'Assemblée législative de modifier la loi avant d'adopter tout changement de nom pour la corporation.

Chapitre 14
Bureau du vérificateur général

Contenu

Contexte 269
Rôle et pertinence du bureau 269
Indicateurs du rendement 271
Informations financières 275
Ressources humaines 275

Bureau du vérificateur général

Contexte

14.1 Depuis quelques années, notre rapport contient une liste ayant trait à l'évaluation de notre conformité à la directive gouvernementale sur les rapports annuels. Voici une version comparative pour 2000.

14.2 Nous avons l'intention de constamment améliorer l'information que nous présentons dans notre rapport annuel sur le rendement de notre bureau.

Pièce 14.1
Liste d'autoévaluation

	2000	1999
Un rapport a-t-il été préparé?	Oui	Oui
La pertinence des programmes y est-elle discutée?	Oui	Oui
Les buts et les objectifs y sont-ils énoncés?	Oui	Oui
Le rapport traite-t-il de la réalisation des plans?	Oui	Oui
Y présente-t-on des indicateurs du rendement?	Oui	Oui
Y présente-t-on des détails sur le niveau de satisfaction des clients?	Oui	Oui
Y présente-t-on des informations financières réelles et prévisionnelles?	Oui	Oui
Le rapport explique-t-il les écarts par rapport au budget?	Oui	Oui

Rôle et pertinence du bureau

Notre rôle

14.3 Notre rôle au sein des services publics de la province est unique. Nous sommes indépendants du gouvernement en poste et nous fournissons de l'information directement à l'Assemblée législative. Cette information aide l'Assemblée législative à remplir son rôle consistant à tenir le gouvernement responsable de la façon dont les fonds publics sont gérés et les services sont fournis. Nous aidons également le gouvernement en formulant des recommandations à l'intention des hauts fonctionnaires des ministères et organismes que nous vérifions.

Notre vision

14.4 Nous sommes déterminés à améliorer les choses pour la population du Nouveau-Brunswick en aidant le gouvernement, dans tous nos travaux pour l'Assemblée législative, à être productif, ouvert et redevable.

Notre mission

14.5 Nous favorisons la reddition de comptes en fournissant de l'information objective à la population du Nouveau-Brunswick par l'entremise de l'Assemblée législative.

Nos valeurs

14.6 Nos valeurs influent sur notre rendement. Nous avons comme objectifs :

- ***L'indépendance et l'objectivité.*** Faire preuve d'indépendance et d'objectivité, dans les faits et en apparence.
- ***La reddition de comptes.*** Répondre de nous-mêmes et promouvoir la reddition de comptes par l'exemple et la communication d'informations. Ce faisant, nous nous efforçons d'exercer une influence clé qui favorise un gouvernement efficace.
- ***La valeur ajoutée.*** Concentrer nos ressources sur des secteurs du gouvernement propices à l'accroissement de la valeur.
- ***Le perfectionnement.*** Rehausser la qualité en insistant sur la formation et le perfectionnement du personnel.
- ***L'amélioration.*** Améliorer notre travail par la pensée innovatrice et par l'usage de la technologie.
- ***L'équité et le respect.*** Établir et entretenir des relations professionnelles en traitant avec équité et respect notre propre personnel et les personnes avec qui nous communiquons.

Pertinence de notre bureau

14.7 Les deux volumes de notre rapport de 1999 ont suscité beaucoup d'intérêt. Six cents exemplaires de chaque volume ont été imprimés et distribués. Notre rapport peut aussi être consulté sur Internet, et, pour la première fois, nous gardons le compte du nombre de visites. Durant la période de quatre mois couvrant la publication de nos deux volumes, environ 12 500 visites ont eu lieu pour la consultation d'un volume complet. De plus, des chapitres individuels ont fait l'objet de visites distinctes. Les discussions que suscitent nos constatations à l'Assemblée législative ainsi qu'au Comité des comptes publics et au Comité des corporations de la Couronne prouvent la pertinence continuelle de notre travail.

14.8 Chaque année, nous incluons dans notre rapport des sujets qui, à notre avis, sont importants pour l'Assemblée législative et pour le public. Il s'agit entre autres de nos constatations, conclusions et recommandations découlant du travail de vérification effectué durant l'exercice.

14.9 Notre service comprend également des conclusions de vérification distinctes sur la fiabilité des états financiers. Ces conclusions (rapports de vérification) sont communiquées à l'Assemblée législative avec les états financiers de la province et des organismes et fiducies que nous vérifions.

14.10 Nous sommes d'avis que notre travail demeure pertinent et qu'il contribue à :

- susciter la confiance du public à l'égard de notre régime gouvernemental;

- accroître la capacité de l'Assemblée législative de s'acquitter de sa responsabilité d'obtenir du gouvernement qu'il rende des comptes;
- accroître la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses responsabilités au moyen de méthodes et de systèmes de gestion judicieux.

Indicateurs du rendement

14.11 Au début de 1998, nous avons parachevé un plan stratégique pour le bureau. Ce plan contient nos priorités et nos objectifs stratégiques. Dans le cadre de l'élaboration du plan, nous avons aussi établi des indicateurs du rendement. Nous suivons nos progrès en rapport avec ces indicateurs. Les paragraphes qui suivent énoncent chaque indicateur par priorité stratégique et décrivent nos progrès jusqu'à présent.

Répondre aux besoins des utilisateurs

14.12 Nous ferons enquête chaque année auprès des membres du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne afin de mesurer l'efficacité avec laquelle nous répondons à leurs besoins.

14.13 Nous avons envoyé en juillet 2000 un questionnaire à chaque membre du Comité des comptes publics et du Comité des corporations de la Couronne. Les réponses sont encourageantes. Les membres des comités ont affirmé que notre rapport était facile à lire et à comprendre et les avait aidés à mieux faire leur travail. Bien que certains aient fait part de leur préoccupation à l'égard de la longueur de notre rapport complet, tous les répondants ont dit avoir apprécié le rapport condensé des faits saillants que nous avons publié en même temps que le volume 1. La plupart des répondants ont aussi apprécié la parution en deux volumes de notre rapport.

14.14 Les membres des comités ont trouvé que les sujets traités dans notre rapport étaient pertinents et avaient contribué à susciter une discussion et un débat valables. Ils considèrent également que nos recommandations sont concrètes et réalisables. Bien que les membres du comité aient trouvé nos séances d'information utiles, aucun consensus n'est ressorti sur la question de savoir si notre bureau pourrait faire plus pour les aider dans leur travail. Tous sont cependant d'accord pour dire que le Bureau du vérificateur général contribue à améliorer la reddition de comptes dans le secteur public et constitue une utilisation judicieuse des ressources pour les contribuables du Nouveau-Brunswick.

14.15 Nous mesurerons le degré auquel les recommandations qui figurent dans notre rapport annuel sont acceptées et mises en œuvre. Un suivi de chaque recommandation sera assuré durant une période de quatre ans.

14.16 Le chapitre 9 du rapport offre un aperçu des recommandations que nous avions formulées dans nos rapports de 1997 et de 1998 à la

suite de nos vérifications de large portée. Il fournit des détails sur les réponses des ministères à nos recommandations ainsi que notre évaluation de l'acceptation et de la mise en œuvre de ces recommandations.

14.17 En mai 2000, nous avons demandé aux ministères du gouvernement de nous signaler l'état actuel des recommandations comprises dans notre rapport de 1999. Nous ferons du travail de suivi au cours de l'exercice qui vient pour évaluer les réponses.

14.18 Nous mesurerons le degré auquel les recommandations en matière de comptabilité et de communication de l'information formulées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'ICCA sont acceptées et mises en œuvre par le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

14.19 Nous suivons cet indicateur dans le cadre de notre vérification annuelle des états financiers du gouvernement provincial. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés par le gouvernement provincial dans la mise en application des recommandations de l'ICCA. Cependant, une question importante n'a pas encore été réglée, à savoir que la province n'effectue toujours pas de suivi ni de rapport concernant son investissement cumulatif dans les immobilisations corporelles.

14.20 La vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick sera terminée le 30 juin au plus tard, et les vérifications de tous les organismes de la Couronne et fonds en fiducie seront terminées le 30 septembre au plus tard.

14.21 Nous n'avons pas la pleine maîtrise sur notre capacité d'atteindre l'objectif en question, puisque cela dépend en réalité de la date à laquelle les clients que nous vérifions clôturent leurs livres pour l'exercice et sont prêts, de sorte que nous puissions faire notre travail. Mis cela à part, nous pensons qu'il s'agit d'un indicateur important, car il nous incite à encourager nos clients à clôturer leurs livres le plus rapidement possible. Nous sommes en faveur d'un rapport en temps opportun de l'information financière. De plus, l'indicateur aide notre bureau à terminer le travail de vérification au plus tard à la date prévue.

14.22 La vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick n'était pas terminée au 30 juin. En fait, nous n'avons pas publié notre rapport de vérification avant 18 octobre. La date cible n'a pas été atteinte parce que les états financiers ont été prêts à vérifier le 20 juin seulement. De plus, un temps considérable a été consacré, vers la fin de notre vérification, à la discussion de la présentation de l'état des recettes et des dépenses.

14.23 Nous sommes les vérificateurs de 19 organismes de la Couronne et de six régimes de retraite. Au 30 septembre, nous avions terminé la vérification de 16 organismes de la Couronne et de 3 régimes de retraite. En ce qui concerne les trois organismes de la Couronne dont la vérification n'était pas terminée, des retards ont eu lieu en raison de discussions sur la présentation des états financiers. Les trois régimes de retraite dont la vérification n'était pas terminée n'étaient pas prêts à être vérifiés.

Viser une utilisation efficace des ressources

14.24 Les vérifications financières et les vérifications de large portée seront effectuées dans les délais prévus.

14.25 Nous établissons des calendriers de vérification pour chacune de nos vérifications. Durant la vérification, nous suivons le temps consacré par les membres du personnel à des parties individuelles du travail. À la fin de chaque vérification, nous récapitulons le temps total consacré au travail, comparons ce temps aux heures totales budgétées et analysons les principaux écarts. Pour nos vérifications financières, nous utilisons les résultats de cette analyse pour nous aider à préparer le calendrier du travail de l'exercice suivant.

14.26 Nous avons respecté le nombre d'heures prévues pour la vérification du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Parmi les 19 organismes de la Couronne et régimes de retraite dont la vérification était terminée au 30 septembre, seulement trois vérifications ont dépassé le calendrier de plus de 50 heures. Nous ne manquons pas d'examiner tous les dépassements de budget pour voir s'il y a des leçons à tirer qui menèrent à des améliorations. Il y a trois différentes raisons pour lesquelles le temps réel a dépassé les heures prévues au budget : nous avons dû faire beaucoup de travail comptable, nous aurions pu faire preuve de plus d'efficience dans la réalisation du travail de vérification sur place, et nous avons passé beaucoup de temps à discuter de la présentation d'une opération en particulier. Nous pensons pouvoir améliorer les deux premiers points, mais, quant au troisième, nous admettons que, dans toute mission de vérification, des questions non prévues qui auront un effet défavorable sur notre budget peuvent survenir.

14.27 Durant l'exercice, nous avons entrepris huit importantes vérifications d'optimisation des ressources ou missions spéciales qui ont mené à la rédaction de chapitres dans le présent rapport. Six de ces vérifications ont dépassé le budget prévu, une a pris moins de temps que prévu, et une autre n'avait pas de budget. La mission pour laquelle aucun budget n'était établi est l'aide que nous avons apportée au Comité des corporations de la Couronne dans ses audiences avec les corporations hospitalières régionales. Nous avons cerné un certain nombre de raisons pour lesquelles nous avons parfois dépassé le budget, dont les suivantes : complexité du projet plus grande que prévu, changement dans la définition de notre projet après

l'établissement du budget, plus de temps que prévu pour la rédaction du rapport, et personnel affecté à ce genre de travail pour la première fois. Même si nous continuons à nous servir de nos expériences pour améliorer notre efficience, nous reconnaissons aussi la difficulté d'établir un budget réaliste pour ce genre de travail. Contrairement à notre travail de vérification financière qui est essentiellement le même d'un exercice à l'autre, les vérifications d'optimisation des ressources sont généralement uniques, et l'expérience à en tirer est très limitée.

14.28 Soixante pour cent des heures rémunérées de notre personnel professionnel seront consacrées directement aux vérifications d'états financiers et aux vérifications de large portée.

14.29 Une analyse détaillée de l'emploi du temps du personnel pour 1999 révèle que 57,94 % du total des heures rémunérées de l'ensemble du personnel, à l'exception des trois membres de notre personnel de soutien administratif, a été directement consacré au travail de vérification (y compris le travail visant notre rapport annuel). Pour les six premiers mois de 2000, ce pourcentage a grimpé à 61,20 %. Le temps non consacré à la vérification comprend les jours fériés, les vacances, les cours suivis par les stagiaires et le personnel professionnel, les congés de maladie et les tâches administratives qui ne peuvent être imputées à une vérification en particulier. Nous sommes déçus de ne pas avoir atteint notre objectif en 1999, et nous nous efforçons cette année de nous améliorer. En particulier, nous aimerions accroître le pourcentage de temps que le personnel cadre consacre directement au travail de vérification.

14.30 Trente pour cent du temps total consacré directement aux vérifications d'états financiers et aux vérifications de large portée sera affecté aux vérifications de large portée.

14.31 Notre analyse révèle que, en 1999, nous avons consacré 41,18 % du temps total de vérification aux vérifications de large portée. Pour les six premiers mois de 2000, ce chiffre a grimpé à 49,23 %. Cette augmentation est le résultat de nos efforts pour réussir à diminuer le temps consacré à la vérification des états financiers afin d'avoir plus de temps à consacrer aux projets de vérification de large portée.

Observer les normes professionnelles

14.32 Nous observerons les normes exigées par le Comité de contrôle des cabinets de l'Institut des comptables agréés du Nouveau-Brunswick.

14.33 La dernière inspection des dossiers et des procédés de notre bureau par l'institut a eu lieu en 1996. L'inspection a conclu que nous continuons de répondre aux normes exigées par l'institut. Aucune exception n'a été notée. La prochaine inspection de notre bureau est prévue pour la fin de 2000.

Informations financières

14.34 Le tableau qui suit contient les dépenses réelles et les affectations budgétaires par code primaire pour 1998-1999 et pour 1999-2000. À titre comparatif, le tableau comprend également le budget approuvé de 2000-2001.

Pièce 14.2
Dépenses réelles et affectations budgétaires
(en milliers de dollars)

	2001	2000		1999	
	Budget	Budget	Montants réels	Budget	Montants réels
Frais de personnel	1 392,4	1 397,1	1 261,3	1 392,1	1 296,5
Autres services	121,9	118,4	117,9	118,4	111,2
Fournitures et approvisionnements	8,4	7,9	7,2	7,9	7,2
Biens et matériel	34,2	22,1	42,5	22,1	36,0
	1 556,9	**1 545,5**	**1 428,9**	**1 540,5**	**1 450,9**

14.35 Les frais de personnel continuent de représenter environ 90 % de notre budget, et nous avons sous-utilisé ce poste de 135 800 $ pour l'exercice terminé le 31 mars 2000. Bien que nous ayons pourvu à deux postes qui étaient vacants en début d'année, nous avons aussi perdu quatre membres du personnel durant l'année. Seulement deux de ces postes avaient été remplis au 31 mars 2000. Les effets cumulatifs du roulement de personnel ont donné lieu à des dépenses moins élevées que prévu.

14.36 Les biens et le matériel ont dépassé le budget de 20 400 $. Nous avons utilisé une partie des économies réalisées en frais de personnel pour soutenir des coûts additionnels en logiciels et en matériel informatique. Dans le cadre de notre stratégie continue d'informatisation, nous avons mis à niveau une partie de nos ordinateurs portatifs et de nos ordinateurs de table pour accroître leur rapidité et leur capacité. Nous avons également remplacé deux imprimantes et mis à niveau une partie de nos logiciels de vérification.

14.37 Notre loi exige une vérification annuelle de nos comptes par un vérificateur compétent, nommé par le président de l'Assemblée législative, sur l'avis du Conseil de gestion. La vérification est réalisée par le Bureau du contrôleur, qui dépose son rapport de vérification à l'Assemblée législative.

Ressources humaines

14.38 Notre bureau continue de fournir de l'expérience et de la formation aux membres de notre personnel. Les nouveaux employés doivent s'inscrire à un programme de comptabilité professionnelle, à savoir CA (comptable agréé), CMA (comptable en management

accrédité) ou CGA (comptable général licencié). Avant de pouvoir entreprendre cette formation professionnelle, on doit détenir au minimum un diplôme universitaire de premier cycle.

14.39 Le roulement de personnel est une conséquence inévitable du rôle de formation que joue notre bureau pour les professionnels. Durant l'année, trois personnes ont quitté le bureau pour accepter d'importants postes au gouvernement, et une autre a gagné le secteur privé. Bien que nous n'aimions pas voir le personnel partir, nous sommes heureux que leur formation et leurs capacités soient reconnues par les ministères et les organismes avec lesquels nous traitons. Nous considérons que notre apport de personnel qualifié à d'autres organisations gouvernementales est un indicateur positif pour notre bureau.

14.40 Notre effectif est demeuré constant durant l'année, se chiffrant à 25 personnes. Brent White, CMA, Paul Jewett, CA, et Phil Vessey, CA, dirigent nos trois équipes de vérification. Au 31 mars 2000, 14 membres de notre personnel professionnel détenaient un titre comptable. Nous comptions également six stagiaires détenant un diplôme universitaire, condition préalable à la fois pour s'inscrire à un programme de comptabilité et pour l'emploi à notre bureau. Les trois autres membres du personnel assurent les services de soutien administratif. Deux postes étaient vacants. Voici la liste des membres de notre personnel au 31 mars 2000 :

Lorna Bailey (1)
Cathy Connors Kennedy, CA
Alphonse Doyle (2)
Eric Hopper, CA
Peggy Isnor, CA
Paul Jewett, CA
Cecil Jones, CA
Kim Embleton (2)
Deidre Green, CA
Laurie Haines, CA
Greg Mignault, CMA
Bill Phemister, CA
Ken Robinson, CA
Yvonne Samson (2)
Brian Soeler (2)
Tammy Sterling (2)
Diane Swan (1)
Al Thomas, CA
Phil Vessey, CA
Brent White, CA
Darlene Wield (1)
Daryl Wilson, FCA
Tania Wood (2)

1) Soutien administratif
2) Stagiaires inscrits à un programme de comptabilité professionnelle

Pièce

Contenu

(voir pages 257 à 262 de l'anglais)

Articles de la *Loi sur le vérificateur général*
se rapportant aux fonctions du vérificateur général